

**התאחדות האדריכלים ובוני הערים בישראל**  
ע"י ב"כ עוה"ד ליאור דץ ו/או יוסי אור-הכהן  
שד' המגנים 35, ת.ד. 33691 חיפה  
טל': 04-8535656; פקס: 04-8534545

**העותרת**

**נ ג ד**

**המשיבים**

**1. משרד הפנים – מינהל התכנון**  
**2. רשם המהנדסים והאדריכלים**  
על ידי פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים ירושלים  
טל': 0733925246; פקס': 02-6467011

**תגובה מקדמית מטעם המדינה**

1. בהתאם להחלטת כב' השופט סולברג מיום 4.1.22, ובהתאם להחלטות בבקשות להארכת מועד, מתכבדים המשיבים 1-2 (להלן: **המשיבים** או **המדינה**) להגיש תגובתם המקדמית לעתירה.
2. עניינה של העתירה בסוגיית הגורם המקצועי המוסמך לערוך ולחתום על תכנית המוגשת למוסד התכנון. סוגיה זו אינה מוסדרת בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: **חוק התכנון והבניה**), או בתקנות שהותקנו מכוחו. תקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות), התשכ"ז-1967 (להלן: **תקנות המהנדסים**), שהותקנו מכוח חוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958 (להלן: **חוק המהנדסים**), קובעות ייחוד פעולות שונות, בין היתר, לאדריכל רשוי. במסגרת העתירה ביקשה העותרת ביטולה של הנחיית מינהל התכנון, שלפיה **רק** נספח הבינוי, להבדיל משאר מסמכי התכנית, יערך וייחתם על-ידי אדריכל רשוי, תוך שלטענתה על כלל התכניות המוגשות לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה, לרבות התקנונים והתשריטים, להיערך ולהיחתם על-ידי אדריכל רשוי.
3. במסגרת העתירה התבקש צו ביניים, "הדוחה או מקפיא את כניסתה לתוקף של הנחיית מינהל התכנון החדשה שניתנה שלא לדין בהיותה מנוגדת למצב בפועל הנהוג במשך שנים", עד להכרעה בעתירה זו.
4. בהחלטת כב' השופט סולברג מיום 4.1.22, נקבע כי "בשלב זה, לא ראיתי מקום ליתן צו ביניים", וכך גם בהחלטה נוספת מיום 20.3.22.
5. המדינה תטען, כי דינה של העתירה להידחות.

6. בפתח הדברים יצוין כי בסוגיה נושא העתירה תלוי ועומד ערעור שהגישה המדינה, עע"ם 1645/20 הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים נ' קיימרי (להלן: עניין קיימרי). ערעור זה הוגש על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, בעת"מ 19-03-20997, מיום 14.1.20, בו התקבלה העתירה ונדחתה עמדת המדינה שלפיה על נספח הבינוי להיערך ולהיחתם על-ידי אדריכל רשוי. בהתאם לעמדת המדינה, כפי שפורטה בעניין קיימרי, נדרשת בחינה מהותית של היבטי התכנית המוגשת למוסד התכנון, אשר באה לידי ביטוי באופן מעשי בקביעתו המקצועית של מוסד התכנון כי נדרש צירופו של נספח בינוי לתכנית, המגלם את היבטי הבינוי והעיצוב האדריכלי בתכנית. לפיכך, בהתאם לפרשנות תקנות המהנדסים כפי שתפורט בהרחבה בהמשך, נדרש כי רק נספח הבינוי ייערך וייחתם על-ידי אדריכל רשוי, להבדיל משאר מסמכי התכנית.
7. הנחיית מינהל התכנון הנתקפת בעתירה דנן הוצאה לפני כשלוש שנים במסגרת גיבוש עמדת המדינה לעתירה המינהלית בעניין קיימרי לצורך "יישור קו" בין המחוזות השונים, ומשקפת את עמדתה המשפטית של המדינה בסוגיה. עמדה פרשנית-משפטית זו גם הובאה בסיכומי המדינה בעניין קיימרי, וזאת לאחר שאושרה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה.
- יצוין כי בסיכומי המדינה בעניין קיימרי נכתב "כי במהלך הטיפול בערעור עלו סוגיות משפטיות ומחלוקות בין גורמי מדינה שונים שדרשו ליבון וכן את הידרשותם של גורמים משפטיים בכירים, והסיכומים דנן מוגשים לאחר חידודן של סוגיות מסוימות בעקבות האמור, והכרעת היועץ המשפטי לממשלה". בהקשר זה יוער כי במסגרת הכרעת היועץ המשפטי לממשלה ביחס לפרשנות פרט (1)3 לתוספת הראשונה לתקנות המהנדסים, לא התקבלה עמדתו של רשם המהנדסים והאדריכלים לפיה כל תכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה, על כלל מסמכיה, תיערך ותיחתם על-ידי אדריכל רשוי.
8. המדינה תטען כי דינה של העתירה, ובכללה הבקשה למתן צו ביניים – להידחות, משלא נפל כל פגם בפרשנות המדינה את הוראות תקנות המהנדסים, ובהנחיית מינהל התכנון, המשקפת את עמדתה המשפטית של המדינה בעניין זה.
9. משהעתירה דנן והערעור בעניין קיימרי עוסקים כאמור באותו נושא, המדינה תשוב ותבקש לקבוע את העתירה לדיון בפני הרכב, וכן לקובעה במאוחד עם הדיון בעניין קיימרי.
10. נפתח בהצגת הרקע העובדתי והנורמטיבי הרלבנטי, לאחר מכן נעמוד על פניות העותרת ובהמשך נפרט את עמדת המדינה לפיה דינה של העתירה להידחות כאמור.
11. כלל ההדגשות במסמך הוספו, אלא אם כן צוין אחרת.

12. כאמור לעיל, מכיוון שהנחיית מינהל התכנון העומדת במרכזה של העתירה ניתנה במסגרת הטיפול בעניין קיימרי, העוסק כאמור בעניין דומה, נפתח בהתייחסות קצרה להליך זה ולהנחיה שניתנה במסגרתו.

13. ביום 10.3.19 הגיש המשיב בעניין קיימרי – שהינו מהנדס ובעל תואר מוסמך בתכנון ערים אך אינו אדריכל רשוי – עתירה מינהלית נגד החלטות הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים שלא לקדם טיפול בתכניות מתאר מקומיות שהגיש הכוללות נספחי בינוי, וזאת משנספחי הבינוי לא נחתמו על-ידי אדריכל רשוי.

כמפורט בהרחבה בעניין קיימרי, בטרם לכן הגיש קיימרי תכניות הכוללות נספחי בינוי שלא נחתמו על-ידי אדריכל רשוי מכוח הסכמה חריגה וזמנית שניתנה לו לפני משורת הדין בשנת 2008 עד לביורור מקיף של הסוגיה; אולם, בהמשך לפניותיו עובר להגשת עתירתו, "נבחן הנושא וחודדו הנהלים על-ידי הוועדה המחוזית תוך שהוחלט לוודא כי תכניות הכוללות בינוי יוגשו על-ידי הגורמים המוסמכים בהתאם לדין, ובכלל זה, כי נספחי בינוי ייערכו וייחתמו על-ידי אדריכל רשוי" (סעיף 25 לסיכומי המדינה בעניין קיימרי).

14. במסגרת גיבוש עמדת המדינה לעתירה המינהלית בעניין קיימרי עלה כי אין אחידות בין המחוזות השונים בכל הנוגע לדרישה בדבר עריכתו וחתימתו של נספח הבינוי על-ידי אדריכל רשוי, ולפיכך, כאמור בסיכומי המדינה בעניין קיימרי, "בהתאם להנחיית הלשכה המשפטית במנהל התכנון מחודש יוני 2019, חודדו ההנחיות ביחס לכלל המחוזות לוודא עמידה בדרישה זו" (סעיף 19 לסיכומי המדינה). יצוין כי הנחיה זו הוצאה בדואר אלקטרוני על-ידי הלשכה המשפטית במינהל התכנון ליועצים משפטיים במינהל התכנון (יועצים משפטיים של ועדות מחוזיות ומוסדות תכנון ארציים), עובר להגשת עמדת המדינה בעתירת קיימרי, וזאת על מנת "ליישר קו" בין המחוזות השונים בנושא. במסגרת ההנחיה נכתב, בין היתר, כי "ככל שמוגשת תכנית הכוללת נספח בינוי – גם אם היא במעמד מנחה ולא מחייב – יש לוודא כי נספח הבינוי יחתם ע"י אדריכל רשוי" [הדגשה במקור – הח"מ].

צילום הנחיית הלשכה המשפטית במינהל התכנון מחודש יוני 2019 מצורף ומסומן מש/1.

15. ביום 14.1.20 ניתן פסק הדין בעתירת קיימרי, בו התקבלה העתירה ונדחתה עמדת המדינה שלפיה על נספח הבינוי להיערך ולהיחתם על-ידי אדריכל רשוי (כאמור לעיל, העותר שם הינו מהנדס ומתכנן ערים), ובשורה התחתונה נקבע כי "מקובלת עליי אפוא טענת העותר, לפיה המשיבה חרגה מסמכותה בכך שמנעה ממנו להגיש תכניות מתאר מקומיות שנערכו על ידו. ... סופו של דבר, אני מקבל את העתירה ומבטל את החלטת המשיבה המונעת מהעותר להגיש לה תכניות מתאר מקומיות".

16. ביום 1.3.20 הגישה המדינה ערעור על פסק הדין בעניין קיימרי, וכן בקשה לעיכוב ביצוע (שהתקבלה בהחלטת כב' השופט קרא מיום 17.3.20). ביום 29.4.21 הגישה המדינה סיכומים מטעמה, במסגרתם עמדה בהרחבה על עמדתה לפיה רק נספח הבינוי, המהווה את אחד ממסמכי התכנית כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, ייערך וייחתם על-ידי אדריכל רשוי.
17. כאמור בעתירה, בחודש פברואר 2021 הגישה העותרת בקשה להצטרף כמשיבה לערעור בעניין קיימרי. במסגרת תגובתה מיום 6.5.21 מסרה המדינה כי היא אינה מתנגדת לבקשת ההצטרפות, וביקשה להותירה לשיקול דעתו של בית המשפט הנכבד. בצד האמור, הבהירה המדינה כי אין באפשרותה של המבקשת (העותרת כאן) להעלות סוגיות שאינן נכללות ביריעת המחלוקת בערעור, וכי אין בעמדת המדינה כדי להוות כל הסכמה להרחבת חזית המחלוקת בערעור, אשר נסובה על דרישת הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים לעריכתו וחתימתו של נספח הבינוי בלבד על-ידי אדריכל רשוי.
- בעניין זה, יובהר כי בניגוד לנטען בעתירה דנן, המדינה לא ביקשה ל"חסום" את העותרת בהליך הערעור בעניין קיימרי, אלא סברה כי מבחינה דיונית אין מקום להרחיב את חזית המחלוקת במסגרת הליך הערעור בעניין קיימרי מעבר לסעדים שנדונו והתבקשו בבית המשפט המחוזי. זאת, נוכח העובדה כי במסגרת העתירה המינהלית התבקש סעד שעניינו שונה ואף מנוגד לדרישתה של העותרת – ביטול דרישת המדינה כי נספח הבינוי ייערך וייחתם על-ידי אדריכל רשוי.
- בקשת העותרת להצטרף כמשיבה בע"מ 1645/20 ותגובת המדינה לבקשה צורפו לעתירה כנספחים 2 ו-3, בהתאמה.
18. כפי שיפורט בהמשך, לאחר הגשת העתירה דנן בחודש ינואר האחרון, ביקשה המדינה לקבוע את העתירה לדיון בפני הרכב ואת איחוד הדיון בה עם הדיון בערעור בעניין קיימרי.
19. בטרם נעמוד על פניות העותרת עובר להגשת העתירה, נתייחס לנתוני מינהל התכנון מן השנים האחרונות באשר לפרקטיקה הנוהגת בכל הנוגע לגורם המקצועי העורך תכניות המוגשות למוסדות התכנון.
20. בניגוד לתמונה העולה מן העתירה, לפיה לאורך השנים תכניות מוגשות למוסדות התכנון רק על-ידי אדריכל רשוי, הנתונים שנאספו על-ידי מינהל התכנון ביחס לתכניות שאושרו במוסדות התכנון במחוזות השונים בחמש השנים האחרונות (2016-2021; דהיינו, גם לפני הגשת ההליך בעניין קיימרי והוצאת הנחיית מינהל תכנון הנתקפת בעתירה), מלמדים כי מוגשות תכניות רבות שנערכו על-ידי גורמי מקצוע שונים שאינם אדריכל רשוי. כך, מן הנתונים שנאספו ביחס לכ-7,389 תכניות שהוגשו ואושרו על-ידי מוסדות התכנון ובהן צוין מקצועו של עורך התכנית (מתוך סך של כ-12,846 תכניות שהוגשו ואושרו בשנים אלו), עלו הממצאים הבאים:

א. כ-68% מהתכניות (כ-5,043) נערכו על-ידי אדריכלים. יצוין כי לא ניתן היה לדעת האם מדובר באדריכל רשוי או אדריכל רשום שאינו אדריכל רשוי;<sup>1</sup>

ב. כ-14% מהתכניות (כ-1,055) נערכו על-ידי מהנדסים;

ג. כ-10% מהתכניות (כ-747) נערכו על-ידי הנדסאים;

ד. כ-4% מהתכניות (כ-323) נערכו על-ידי מתכנני ערים;

ה. כ-1% מהתכניות (כ-78) נערכו על-ידי מהנדס בניין ומתכנן ערים יחדיו;

ו. כ-1% מהתכניות (כ-70) נערכו על-ידי אדריכל ומתכנן ערים יחדיו;

ז. כ-1% מהתכניות (כ-65) נערכו על-ידי מודד מוסמך;

ח. פחות מ-1% מהתכניות (כ-8) נערכו על-ידי אדריכל נוף.

21. מהנתונים האמורים ניתן להיווכח כי כ-68% מהתכניות נערכו על-ידי אדריכל, וכ-32% נערכו בידי מי שאינו אדריכל. גם אם נניח ביחס לתכניות שנערכו על-ידי אדריכל כי בכל המקרים מדובר באדריכל רשוי, מדובר בשיעור גבוה של תכניות שמוגשות על-ידי בעלי מקצוע אחרים.

22. העותרת שבה ומפנה בעתירתה לאמור בסיכומי המדינה בעניין קיימרי כי "בטרם סיום חלק זה, יצוין כי כאמור בהודעת הערעור אגב הכנת הערעור התברר כי בפועל במסגרת קליטת תכניות בלשכת התכנון המחוזית בירושלים נדרש צירוף אישורו של אדריכל רשוי לכל התכניות ולא רק לתכניות הכוללות היבטים של בינוי ועיצוב ארכיטקטוני לגביהם נדרש צירופו של נספח בינוי (פרט לתכניות המשיב דנן, נוכח כל המפורט לעיל ולהלן בעניינו). בעניין זה, יובהר כי ההנחיות בנושא חודדו בהתאם לעמדת המדינה כפי שהוצגה לעיל" (בסעיף 22 לסיכומים).

בעניין זה, יצוין כי מן הנתונים שהוצגו, המתייחסים לכלל המחוזות, עולה כי במחוזות שונים הוגשו תכניות רבות על-ידי גורמי מקצוע רבים שאינם אדריכל רשוי; ואין באמור לעיל ביחס לנהוג בעבר בלשכת התכנון המחוזית במחוז ירושלים, כדי ללמד על פרקטיקה ארצית. כאמור, בשל אי האחידות, במסגרת גיבוש העמדה המשפטית בהליך בבית המשפט המחוזי בעניין קיימרי חודדו ההנחיות.

<sup>1</sup> כך, בשדה בו יש למלא "עורך תכנית" בעת הגשת תכנית יש אפשרות לציין מהו מקצועו של עורך התכנית אך אין זה שדה חובה, ולכן לא בכל התכניות צוין מקצועו של עורך התכנית, וגם במקומות שנכתב אדריכל לא ניתן לדעת האם מדובר באדריכל רשוי או רשום בלבד.

23. ביום 14.9.21 פנתה העותרת אל מנכ"לית מינהל התכנון וביקשה לאשר את דבר הנחיית מינהל התכנון "לאפשר לכל אדם לערוך תוכניות בניין עיר למוסדות התכנון", ולבטלה לאלתר או להשהותה עד להכרעת בית המשפט בהליך התלוי והעומד בעניין ע"מ 1645/20, תוך שהעלתה טענותיה בעניין זה.

צילום פניית העותרת מיום 14.9.21 צורף לעתירה **כנספת 6**.

24. ביום 30.9.21 הועבר מענה מטעם היועצת המשפטית למינהל התכנון, על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), ובו נמסר, בין היתר, כדלקמן:

..."  
בטענותיכם אין כל ממש ואנו דוחים אותן מכל וכל.

ראשית, כפי שידוע לכם היטב ואף צוין במכתבכם, השאלה האם מי שאינו אדריכל רשוי יכול לערוך נספח בינוי, בשים לב להוראות תקנות ייחוד פעולות תלויה ועומדת בבית המשפט העליון במסגרת ע"מ 1645/20 הועדה המחוזית ואח' נ' קיימרי. להליך זה הגישה מרשתכם בקשה להצטרף כמשיבה.

ערעור זה הוגש על ידי המדינה לבית המשפט העליון ביוזמת מינהל התכנון והוועדה המחוזית ירושלים, לאחר שבית המשפט המחוזי פסק לטובת העותר, שהוא מהנדס ומתכנן ערים, וקבע כי הלה רשאי לערוך תכניות שיוגשו למוסדות התכנון על כל נספחיהן, לרבות נספח הבינוי, על אף שאינו אדריכל רשוי (עת"מ 19-03-2009 קיימרי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה במחוז ירושלים (מיום 14.1.20) (להלן: פסק הדין המחוזי). מאחר ומינהל התכנון סבר כי קביעה זו של בית המשפט המחוזי, אינה עולה בקנה אחד עם תקנות ייחוד פעולות, המחייבות כי "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" (כלשון הפריט בתוספת) תערך על ידי אדריכל רשוי בלבד, פנה מינהל התכנון אל הפרקליטות בבקשה כי יוגש ערעור על פסה"ד. עוד יודגש, כי בסוף אפריל 2021 הגישה המדינה אף סיכומים מטעמה, זאת לאחר שעמדת המדינה הוצגה ליועץ המשפטי לממשלה ואושרה על ידו.

בהודעת הערעור ובסיכומי המדינה שהוגשו זה מכבר לבית המשפט העליון, ציינה המדינה כי בהתאם להנחיית הלשכה המשפטית במינהל התכנון מחודש יוני 2019, חודדו ההנחיות ביחס לכלל המחוזות לוודא עמידה בדרישה כי נספח בינוי ייערך על ידי אדריכל רשוי בלבד. כך בחידוד וההבהרה בעניין פרט 3 לתוספת הראשונה לתקנות ייחוד פעילות, אשר נשלחה אל המחוזות לקראת הגשה עמדת המדינה לבית המשפט המחוזי, הודגש כי מטרת ההבהרה היא "ליישר קו" בין המחוזות השונים, והובהר כי ככל שמוגשת תכנית הכוללת נספח בינוי – גם אם הוא במעמד מנחה ולא מחייב – יש לוודא כי נספח הבינוי ייחתם על ידי אדריכל רשוי. הצורך בחידוד זה התעורר לאחר שבירור העלה כי אין אחידות בהתנהלות במחוזות השונים.

אין המדובר אפוא בהנחיה חדשה אלא בחידוד והבהרה אשר נשלחו לפני שנתיים, במסגרת גיבוש העמדה המשפטית של המדינה כפי שהוצגה בבית המשפט המחוזי, ואף אין המדובר בשינוי הפרקטיקה הנוהגת, אלא ביצירת פרקטיקה אחידה לאחר שהסתבר כי אין אחידות בפועל. דבר משלוח ההבהרה צוין בעת הגשת הערעור והסיכומים לבית המשפט העליון במסגרת ע"מ 1645/20.

כן יצוין כי החידוד וההבהרה עולים בקנה אחד עם עמדתה הפרשנית של המדינה ביחס לתקנות, כפי שהוצגה בהליך בבית המשפט המחוזי ובערעור דנן, ולפיה נדרש כי רק נספח הבינוי המהווה אחד ממסמכי התכנית, וממחיש את הבינוי והעיצוב המוצעים בתכנית, ייערך וייחתם על-ידי אדריכל רשוי. כאמור לעיל, העותר בעת"מ 19-03-2009

(המשיב בעע"ם 1645/20) אינו אדריכל רשוי, ויריעת המחלוקת בהליך נסובה על דרישת הוועדה המחוזית ירושלים לחתימתו של נספח הבינוי בלבד על-ידי אדריכל רשוי (ראו גם תגובת המדינה מיום 6.5.21 לבקשתכם להצטרפות כמשיבה בעע"ם 1645/20).

יתר על כן, ברי כי חידוד הדרישה כי נספחי בינוי ייערכו רק על ידי אדריכל רשוי מגביל את סוגי בעלי המקצוע שרשאים להגיש נספח כאמור, ביחס לפסה"ד המחוזי (בהקשר זה יוער כי כאמור לעיל, ההנחייה ניתנה עוד קודם לפסק דינו של בית המשפט המחוזי, אולם לנוכח עיכוב ביצוע פסה"ד המחוזי, אשר ניתן בהחלטת בית המשפט העליון מיום 17.3.202, לא נדרש לשנות את ההנחייה).

מן האמור עולה כי החידוד וההבהרה נשלחו על רקע גיבוש עמדת המדינה בהליך המשפטי בבית המשפט המחוזי. ההבהרה מחמירה את הדרישות, ביחס לפסק דינו של בית המשפט המחוזי אשר סבר כי אין מקום להגביל כלל את האפשרות לערוך נספח בינוי לאדריכל רשוי בלבד. אדרבא, לולא הגישה המדינה את הערעור, על פני הדברים, היו מוסדות התכנון מחוייבים, ע"פ פסה"ד המחוזי, לאפשר לכל בעל מקצוע לערוך נספחי בינוי, והיה נדרש להנחות בהתאם את לשכות התכנון המחוזיות. לנוכח האמור, אין כל ממש בטענתכם כי מדובר בעשיית דין עצמי על ידי המדינה בטרם הסתיים ההליך המשפטי, ואף אין המדובר בקביעת עובדות חדשות בשטח או בשינוי המצב הקיים. לא נפל כל דופי בהתנהלות מינהל התכנון בענין זה ואנו דוחים טענות אלה מכל וכל. [הדגשות במקור – הח"מ].

כן הוסבר מדוע ההנחיה האמורה לא סותרת את פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 939/05 נעמי ברבי נ' שר התמ"ת (18.6.07) (להלן: עניין ברבי), כנטען בפניית העותרת.

צילום מכתב התשובה מטעם מינהל התכנון מיום 30.9.21 צורף לעתירה כנספח ז.

25. ביום 13.10.21 שבה ופנתה העותרת בנושא למינהל התכנון. במכתב תשובה נוסף מיום 14.11.21 נמסר כי "אין לי להוסיף על האמור במכתבי מיום 30.9.2021. מענה לעמדת מרשתכם יינתן, ככל שיוורה על כך בית המשפט, במסגרת בקשת ההתאחדות להצטרף כמשיבה להליך בעע"ם 1645/20. עוד יצוין כי המדינה אף עתידה להגיש את עמדתה ביחס לבקשת גורם נוסף להצטרף להליך כידיד בית המשפט (איגוד מהנדסי ערים בישראל)".

צילומי פניית העותרת מיום 13.10.21 ומכתב התשובה מיום 14.11.21 צורפו לעתירה כנספחים 8 ו-9, בהתאמה.

26. ביום 3.1.22 הוגשה העתירה דנן.

27. כאמור לעיל, בעת שהוגשה העתירה דנן הערעור בעניין קיימרי היה קבוע לדיון ביום 14.2.22. בשים לב לכך שהעתירה עוסקת בנושא דומה לערעור בעניין קיימרי, ומשהיה דרוש למדינה פרק זמן מספק להיערך להגשת תגובתה לעתירה, ביקשה המדינה להורות על דחיית הדיון בעניין קיימרי ועל איחוד הדיון בו עם העתירה דנן, שהתבקש לקובעה לדיון בפני הרכב. בהחלטת כב' הנשיאה חיות מיום 8.2.22 נדחה הדיון בעניין קיימרי, ונקבע כי ההחלטה בעניין המשך הטיפול בו תתקבל לאחר הגשת התגובה לעתירה דנן. כמו כן, בהחלטת כב' השופט סולברג מיום 8.2.22 בהליך דנן, נקבע כי "בשלב זה, נוכח החלטת הנשיאה א' חיות מהיום בעע"מ 1645/20, תוגש התגובה המקדמית במועדה, ולאחר מכן תיבחן פעם נוספת בקשת המשיבים לקביעת מועד דיון בעתירה "כך שתישמע במאוחד עם הערעור בעע"מ 1645/20".

28. כאמור ברישא התגובה, המדינה תשוב על בקשתה להורות על קביעתה של העתירה דנן לדיון בפני הרכב, כך שתשמע במאוחד עם הערעור בעניין קיימרי.

### תשתית נורמטיבית

29. חוק התכנון והבניה והתקנות מכוחו אינם מסדירים את סוגית הגורם המקצועי המוסמך לערוך תכנית המוגשת למוסד התכנון, וכאמור לעיל, עניינה של העתירה בטענות בנוגע לחובה הקבועה בעניין זה בתקנות המהנדסים שהותקנו מכוח חוק המהנדסים והאדריכלים.

30. תכליתו של חוק המהנדסים והאדריכלים היא להסדיר את רישומם ורישויים של המהנדסים והאדריכלים בישראל, וזאת מטעמים של שמירה על רמה מקצועית ראויה ונאותה של העוסקים במקצוע ההנדסה והאדריכלות ושמירה על שלום הציבור וביטחונו. הרישום והרישוי של מהנדסים ואדריכלים מבטיחים כי רק מי שעבר הכשרה מתאימה והינו בעל הידע והכישורים המספיקים, יוכל להירשם בפנקס ולקבל רישיון לאחר מכן (ראו, למשל, בג"ץ 2621/04 זולטק נ' שר התעשייה (30.1.06); בג"ץ 7510/05 לוטן נ' שר התמ"ת (23.5.06)).

31. סעיף 12 לחוק המהנדסים והאדריכלים קובע, כי "השר רשאי, לאחר התייעצות עם הוועדה המשותפת כמשמעותה בסעיף 21 לחוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים, התשע"ג-2012, ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, לייחד בתקנות פעולות למהנדס רשוי או לאדריכל רשוי; משיוחדה פעולה כך, לא יבצענה אדם אלא אם הוא בעל רישיון לפי סעיף 11".<sup>2</sup> מכוח סעיף 12 (וכן מכוח סעיפים 11 ו-23) לחוק המהנדסים והאדריכלים הותקנו בשנת 1967 תקנות המהנדסים, אשר מפרטות, בין היתר, את הפעולות אשר יוחדו ל'אדריכל רשוי' – אדריכל רשום שקיבל רישיון לאחר שלוש שנות רישום בפנקס, בהן ביצע שלוש שנות התמחות ועבר בהצלחה בחינת התמחות, בהתאם לאמור בתקנות המהנדסים והאדריכלים (תנאים לרישוי), תשס"ח-2007 (ראו גם: סעיפים 9 ו-11 לחוק המהנדסים והאדריכלים).

בעניין זה, ראו תקנה 3 לתקנות המהנדסים, המפנה לתוספת הראשונה לתקנות אלו, כדלקמן:

3. הפעולות האמורות בתוספת הראשונה הן פעולות שיוחדו למהנדס רשוי או לאדריכל רשוי לענין סעיף 12 לחוק, לפי המדור שבו הוא רשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים, כל אימת שהן נעשות בשביל מי שאינו מהנדס או אדריכל רשוי ובתמורה, ולגבי הגשת תכנית לשם רישוי על פי כל דין - אף אם נעשתה בלי תמורה."

<sup>2</sup> יצוין כי הסמכויות מכוח חוק המהנדסים והאדריכלים הועברו לשרת הכלכלה והתעשייה בהחלטת ממשלה מס' 133 מיום 19.7.21. ההעברה האמורה אושרה במליאת הכנסת ביום 2.8.21, ופורסמה ברשומות ביום 30.11.21 (י"פ 10027, התשפ"ב, בעמ' 1738).



וכך נקבע בפרט 3(1) לתוספת הראשונה ביחס לאדריכל רשוי הרשום במדור לארכיטקטורה, הרלבנטי לענייננו:

**3" הפעולות המפורטות להלן יוחדו לאדריכל רשוי, הרשום במדור לארכיטקטורה ולענין מבנים המשולבים בתכנון שטחים ציבוריים פתוחים, המפורטים בתוספת השניה, גם לאדריכל נוף רשוי הרשום במדור לאדריכלות נוף:**

- (1) **בתכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני:**
- (א) תכנון מוקדם ותכנון סופי;
  - (ב) הכנת תקנונים ותשריטים לתכניות;
  - (ג) הגשת תכניות לרשות מוסמכת;
  - (ד) הכוונה עליונה בביצוע התכניות.
- (2) במבנים שהם בנייני משרדים, בנייני מגורים, בנייני ציבור, בנייני בידור, בנייני מלאכה ומחסנים, למעט בנייני מגורים, מלאכה ומחסנים שהם מבנים פשוטים ולמעט שינויים במבנים קיימים ופעולות במבנים יבילים, שפורטו בתוספת השלישית:
- (א) תכנון מוקדם ותכנון סופי, למעט תכנון הקונסטרוקציה של מבנה;
  - (ב) תכניות עבודה ארכיטקטוניות להוציא תכניות עבודה של פרטים לביצוע;
  - (ג) הגשת תכניות לרשות מוסמכת;
  - (ד) תיאום התכנון הכולל של מערכות המבנה השונות, לרבות התיאום עם יועצים מקצועיים;
  - (ה) פיקוח עליון על הביצוע;
  - (ו) קבלת המבנה ואישורו.

בנוסף, בפרט 1 לתוספת הראשונה מוגדרת "רשות מוסמכת – כל רשות שיש לה סמכות בעניין היתרים או מתן הוראות בקשר לבניה, על פי כל דין", וכן נכללה הגדרה ל"מבנה פשוט".

יצוין כי נוסחי תקנה 3 ופרט 3 לתוספת הראשונה האמורים נכללו בתיקון התקנות בשנת 1971 (ק"ת 2724, התשל"א, בעמ' 1439), למעט תיקון מסוים בשנת 1997 (ק"ת 5828, התשנ"ז, בעמ' 651).

32. כך, הגשת "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" ל"רשות המוסמכת" היא פעולה שיוחדה לאדריכל רשוי הרשום במדור לארכיטקטורה (מכאן ואילך נתייחס ל"אדריכל רשוי" כאדריכל מסוג זה). עם זאת, תקנות המהנדסים לא הגדירו מהי תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני, וגם חוק התכנון והבניה אינו כולל הגדרה מהי תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני.

יוער, כי המונח מופיע כאחד הנושאים אשר יכולים להיכלל בתכנית מתאר מקומית או בתכנית מפורטת אשר מצויה בסמכות הוועדה המקומית, וזאת בהתאם לסעיף 62א(א)(5) לחוק התכנון והבניה, שהוסף במסגרת תיקון 43 לחוק בשנת 1995, הקובע כי "תכנית מפורטת או תכנית מיתאר מקומית, הכוללת אך ורק אחד או יותר מהנושאים המפורטים להלן, היא תכנית בסמכות הוועדה המקומית: ... (5) שינוי של הוראות לפי תכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים" (להרחבה בעניין מהותה של תכנית לפי סעיף חוק זה, ראו: בג"ץ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חוף השרון נ' שר הפנים (פורסם באר"ש, 6.2.03) (להלן: עניין חוף השרון)).

בנוסף, מונח דומה מוזכר גם במסגרת תקנות התכנון והבניה (התרת שינויים בהיתר על ידי מהנדס ועדה מקומית), התשנ"ב-1992. כך, במסגרת תקנה 3 לתקנות אלה שעניינה בשינויים בהיתר במהלך ביצוע עבודה נקבעו התנאים בהם מהנדס רשאי להתיר שינויים בהיתר במהלך ביצוע עבודה (תקנה 3(א)), ובתקנה 3(ב) נקבע כי "בתקנה זו, "תכנית" – לרבות תכנית שהופקדה, **נספחים לתכנית בענין עיצוב ארכיטקטוני, בינוי או פיתוח**, המהווים חלק מתכנית כאמור בפרק ג' לחוק, ותנאים שקבעה הועדה המחוזית לפי סעיף 78 לחוק."

33. כן יצוין, כי ביחס **לשלב הרישוי**, קרי, הליך הגשת בקשה להוצאת היתר בניה, מפנות תקנות התכנון והבניה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016 (להלן: **תקנות התכנון והבניה (רישוי בנייה)**), לתקנות המהנדסים תוך קביעה כי "עורך הבקשה" להיתר בניה הוא "מי שמוסמך לפי תקנות המהנדסים והאדריכלים להגיש לרשות המוסמכת תכנית כמשמעותה בתקנות האמורות" (תקנה 1 לתקנות רישוי בנייה); ותקנה 29 לתקנות אלו קובעת כי "בקשה להיתר על כל צרופותיה, תיחתם בחתימתו של עורך הבקשה ויצורף לה העתק האישור על מינויו בידי מבקש ההיתר" (תקנה 29 לתקנות רישוי בנייה).

34. בניגוד לנטען בעתירה, סוגית פרשנותו של פרט 3(1) לתוספת הראשונה לתקנות המהנדסים והגורם המוסמך לעריכת וחתימת תכנית המוגשת למוסד התכנון, טרם נדונה והוכרעה בבית משפט נכבד זה. כך, כפי שיורחב בהמשך, פסק הדין בעניין ברבי כלל לא עסק בסוגיה זו, וממילא לא קבע כל הלכה בה. למעשה, בהליכים שונים בבית המשפט לעניינים מינהליים ובוועדת הערר לתכנון ובניה בהם התעוררה הסוגיה, **נדחתה** הפרשנות המוצגת על-ידי העותרת בעתירתה דנן, לפיה על תכנית המוגשת למוסד התכנון לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה להיערך ולהיחתם על-ידי אדריכל רשוי. נעמוד על הליכים אלו בקצרה (ראו גם: סיכומי המדינה בעניין קיימרי).

35. הליך אחד הוא ערר (דרום) 6081/08 **אבו ג'אנע נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, שמעונים ב'** (פורסם בנבו, 15.1.09) (להלן: **עניין אבו ג'אנע**). עניינו של הליך זה בערר שהוגש על החלטות הוועדה המקומית שמעונים ב', אשר סירבה לדון בשתי תכניות (אחת עסקה בשינוי קו בניין בלבד; והשניה באיחוד וחלוקה וכן שינוי קו בניין), מכיוון שהן נערכו ונחתמו על ידי מי שאינו אדריכל רשוי. עמדת הוועדה המקומית בהליך זה הייתה כי יש להגיש כל תכנית שיש בה השפעה על הבינוי על-ידי אדריכל רשוי; ולהליך הצטרפו עמותת אדריכלים מאוחדים בישראל וכן איגוד האדריכלים העצמאיים, אשר טענו כי על כל תכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה להיערך ולהיחתם על-ידי אדריכל רשוי.

ועדת הערר קבעה, בעמדת רוב, בין היתר, כי בבחינת הפרשנות הלשונית של תקנות המהנדסים "מדובר בלשון ברורה ונהירה, התוכנית שיוחדה לאדריכל רשוי הינה תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני ולא תוכנית בנין עיר או תוכנית כמשמעה בפרק ג' בחוק התכנון והבניה" (ס' 45 להחלטה); וכן הפנתה בעניין זה להוראת סעיף 62א(א)(5) לחוק; וכי "תכלית תקנה 3 לתקנות המהנדסים הינה כי הפעולה שהינה בליבת מקצוע האדריכל הרשוי: תוכנית הבינוי והעיצוב האדריכלי (ארכיטקטוני) יוחדו לאותו אדריכל רשוי, אך כל תוכנית שהינה מעבר לליבה זו יכולה להיערך על ידי בעלי מקצוע אחרים ... (ס' 66 להחלטה). (... תצריך של כל האמור לעיל מוביל

אותנו למסקנה, כי יש להעדיף את הפרשנות על פיה הפעולה המיוחדת לאדריכל רשוי בתקנות המהנדסים הינה הכנת תוכנית **בינוי ועיצוב ארכיטקטוני בלבד** ולא כל תוכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה" [הדגשה במקור] (ס' 79 להחלטה). בהתאם לקביעותיה, בחנה ועדת הערר את התכניות במקרה הספציפי, ולא מצאה כי בנסיבות המקרה שם מדובר בתכניות בינוי ועיצוב ארכיטקטוני המחויבות בחתימת אדריכל רשוי (ס' 81-83 להחלטה).

36. הליך נוסף הינו עת"מ (חיפה) 8762-08-09 מ.ע. **בדראן מהנדסים בע"מ נ' מועצה מקומית כאבול** (מיום 28.12.09; להלן: **עניין כאבול**), בו עלתה הסוגיה במסגרת עתירה מנהלית שהוגשה נגד החלטת המועצה המקומית כאבול ביחס לזוכה במכרז להכנת תכנית מתאר מקומית (כעולה מפסק הדין מדובר בתכנון מפורט של שכונה ששטחה מעל 100 דונם). העותרת שם, חברה העוסקת בשירותי תכנון והנדסה, טענה כי המשיבה 2 שם אשר נבחרה כזוכה במכרז אינה בעלת הכישורים והניסיון המקצועי הנדרשים לצורך ביצוע העבודות, וכי מדובר בעבודת תכנון מורכבת וגדולה, אשר נקבע בתקנות המהנדסים כי הן יוחדו לאדריכל רשוי בלבד. בפסק הדין בעניין כאבול נקבע כי "סעיף 3 לתוספת הראשונה מייחד לאדריכל רשוי פעולות באשר ל'תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני' בלבד", ובעניין זה אומצה פרשנות ועדת הערר בהחלטתה בעניין אבו ג'אנע. בהתאם, התייחס בית המשפט המחוזי למהות העבודה שהמועצה ביקשה הצעות לביצועה, ונקבע כי אינה מחייבת ביצועה על-ידי אדריכל (סעיפים 23-24 לפסק הדין בעניין כאבול).

37. לשני הליכים אלו יש להוסיף את פסק הדין בעתירה המינהלית בעניין קיימרי (עת"מ 20997-03-19 **קיימרי נ' יועמ"ש הוועדה המחוזית לתכנון ובניה במחוז ירושלים**), עליו הוגש ערעור המדינה בעע"ם 1645/20, ובו התקבלה העתירה המינהלית תוך שנקבע כי יש לקבל את התכניות שהוגשו על-ידי העותר שם שאינו אדריכל רשוי, ותוך שנדחתה עמדת המדינה שלפיה על הנספח הבינוי שצורף לתכניות להיערך ולהיחתם על-ידי אדריכל רשוי.

בהקשר זה, יצוין כי במסגרת טיעוניה בעניין קיימרי טענה המדינה כי עמדתה – שלפיה **רק** נספח הבינוי המהווה את אחד ממסמכי התכנית, הממחיש את הבינוי והעיצוב המוצעים בתכנית, יערך וייחתם על-ידי אדריכל רשוי – עולה בקנה אחד עם האמור בעניין אבו ג'אנע ובעניין כאבול (ראו בסעיפים 39-44 לסיכומים מטעם המדינה בעניין קיימרי).

38. נוכח עמדת המדינה האמורה, נעמוד בקצרה על מהותו של נספח הבינוי.

### נספח בינוי

39. ככלל, כל תכנית המוגשת למוסד תכנון נדרשת לכלול שני מסמכים – תשריט (סעיף 83 לחוק התכנון והבניה) ותקנון. בהמשך לכך, סעיף 83א לחוק התכנון והבניה מעגן את סמכותו של מוסד התכנון לדרוש מסמכים נלווים לתכנית המוגשת לו, ושלא להפקיד או לאשר תכנית שהוגשה ללא מסמכים כאמור, כדלקמן:

83א. (א) מגיש תכנית יגיש למוסד תכנון יחד עם התכנית, מסמכים הדרושים להסברתה וכל מידע או מסמך אחר שידרוש יושב ראש מוסד התכנון; מוסד התכנון רשאי לדרוש כי המסמכים יתייחסו גם לשטח שהוא מחוץ לתחום התכנית כדי לבחון את ההשפעות ההדדיות של התכנית והשטח זה על זה.

(ב) דרש יושב ראש מוסד התכנון מסמכים כאמור, יקבע גם את המועד להגשתם, ורשאי הוא לקבוע כי התכנית לא תופקד או לא תאושר, בטרם הוגשו המסמכים."

40. בהתאם גם הותוו נהלים המבנים את שיקול דעת מוסדות התכנון, בין היתר, בכל הנוגע למסמכים הנדרשים ביחס לתכניות השונות. כך, ב"נוהל תנאי סף להגשת תכנית בסמכות מחוזית ותכנית בסמכות מקומית" (להלן: **נוהל תנאי סף**), נקבע בסעיף 1ג כי לצורך עמידה בתנאי הסף, תידרש כל תכנית להכיל את המסמכים המחויבים לפי הוראות החוק (כמפורט בנספח 1 סעיף 1); מסמכים טכניים בהתאם לנוהל מבא"ת (נוהל מבנה אחיד לתכניות)<sup>3</sup> (כמפורט בנספח 1 סעיף 2); וכן, מסמכי תכנון נוספים – על-פי שיקול דעת של מגיש התכנית (כמפורט בנספח 1 סעיף 3). אלו נבחנים במסגרת בדיקת עמידת התכנית בתנאי סף (כך, למשל, ביחס לנהלים להגשת תכניות של הוועדה המחוזית לירושלים, ראו בסעיפים 17-18 לסיכומי המדינה בעניין קיימרי).

צילום נוהל תנאי סף מצורף ומסומן **מש/2**.

41. בענייננו, כפי שהוסבר בעניין **קיימרי**, נספח הבינוי מציג ומגלם את היבטי הבינוי והעיצוב האדריכלי המוצעים בתכנית, והוא מאפשר המחשה של הבינוי והעיצוב המוצעים בה. כמו כן, נספח הבינוי מסביר היבטים בתכנית הדורשים פירוט נוסף על המפורט בתקנון ובתשריטת התכנית, תוך שבמקרים רבים קשה ביותר להבין את משמעות הבינוי המוצע בתכנית ללא הצגתם בנספח הבינוי. כפי שהודגש בעניין קיימרי, לעמדת המדינה, מדובר בכלי תכנוני אשר בין היתר חיוני להבנתן של תכניות מוצעות הכוללות בינוי חדש או תוספת של בינוי, ואשר הכרחי ביותר לחברי מוסד התכנון, לשם הדיון וקבלת החלטות ביחס לתכניות המובאות לאישורם. מעמדו של נספח הבינוי נקבע בהוראות בתכנית.

בהתאם, במקרים השכיחים של תכניות הכוללות היבטים ממשיים של בינוי ועיצוב (כדוגמת בינוי חדש או תוספת של בינוי ביחס לבניין קיים), דורשים מוסדות התכנון לצרף למסמכי התכנית גם נספח בינוי (לעניין הדרישה בעניין זה בנוהל הוועדה המחוזית לירושלים, ראו כאמור בסעיפים 17-18 לסיכומים בעניין קיימרי).

מאחר שנספח הבינוי הוא המסמך התכנוני אשר נותן ביטוי להיבטי הבינוי והעיצוב המוצעים בתכנית, לעמדת המדינה – כפי שתורחב בהמשך – הוא מהווה מבחינה מהותית "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני", כמשמעה בפרט<sup>3</sup> (1) לתקנות המהנדסים, ועל כן, נדרש כי ייערך וייחתם על-ידי אדריכל רשוי.

<sup>3</sup> [https://www.gov.il/BlobFolder/policy/mavat\\_2009/he/mavat\\_mavat\\_guidelines2020.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/mavat_2009/he/mavat_mavat_guidelines2020.pdf)

42. בטרם סיום חלק זה, יצוין כי לאחרונה נדונה סוגיה **שונה** ביחס לפרשנות תקנות המהנדסים בעניין הגורם המקצועי המוסמך לפי תקנות אלו לערוך **בקשה להיתר בניה** (בשלב הרישוי) כעורך הראשי של הבקשה. כך, בתמצית, במסגרת מסמך גילוי דעת מקצועי שפורסם על-ידי רשם המהנדסים והאדריכלים מיום 25.8.21 בעניין רישוי וייחוד פעולות של מהנדסים ואדריכלים, נקבע כי רק אדריכלים או הנדסאי אדריכלות (בהתאם לעניין) רשאים להגיש לרשות הרישוי המקומית בקשות להיתר כעורכים ראשיים של הבקשה. לאחר שהוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה אימצה את הפרשנות המובאת במסמך, הגישו מספר מהנדסי בניין והנדסאי בניין עתירה מינהלית נגד החלטותיה בעניין זה (עת"מ (חיפה) 32777-10-21 **נקארה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חיפה** (פורסם בנבו, 25.4.22) (**עניין נקארה**). יצוין כי העותרת כאן הצטרפה כמשיבה בהליך בעניין נקארה.

בפסק הדין בעניין נקארה התקבלה העתירה בחלקה, תוך שבית המשפט המחוזי עמד על פרשנות הפרטים הרלבנטיים בתוספת הראשונה, ועל ההרשאות השונות על פי פרטים אלו **ביחס להגשת בקשה להיתר בניה**. יצוין כי לפני מספר ימים הוגש ערעור על פסק הדין בעניין נקארה וכן בקשה למתן סעד זמני ביחס להוראות המעבר שנקבעו בו (עע"ם 3804/22 **נקארה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה**).

43. לענייננו, יצוין כי פסק הדין בעניין נקארה עסק כאמור בגורם המקצועי המוסמך לערוך בקשה להיתר בניה כעורך ראשי של הבקשה, המוגשת בשלב הרישוי; ואילו עניינה של העתירה דן בשאלת הגורם המקצועי המוסמך לערוך תכנית המוגשת למוסד התכנון, דהיינו, בשלב התכנון.

בהקשר זה, יוער כי בפסק הדין בעניין נקארה צוין כי "אבהיר, תחילה, כי פרט 3(1) לתוספת אינו רלבנטי לענייננו, שכן הפעולות האמורות בו ייחודיות לאדריכלים בלבד ולא למהנדסים. פרטים 2 ו-3(2) עוסקים **במבנים**, בעוד שפרט 3(1) עוסק **בתכניות** (תכניות מתאר שונות). לפיכך, אתמקד בפרטים 2 ו-3(2). ממילא, לטעמי, אין בפרט 3(1) דבר, אשר סותר את הניתוח והמסקנות שיובאו להלן" (בסעיף 58 לפסק הדין; הדגשות במקור – הח"מ). המדינה חולקת על הקביעה האמורה כי פרק 3(1) עוסק "בתכניות (תכניות מתאר שונות)" וסבורה כי נפלה בה שגגה. מכל מקום, נושא זה כאמור לא נדון לגופו של ענין במסגרת פסק הדין בעניין נקארה.

44. לשלמות התמונה, יצוין כי נערכת עבודה מטה בזרוע עבודה במשרד הכלכלה והתעשייה בעניין תיקון תקנות המהנדסים, שהחלה בטרם ההליכים המשפטיים האחרונים בעניין התקנות (עניין קיימרי, עניין נקארה וההליך דנן).

## עמדת המדינה

45. המדינה תטען כי דינה של העתירה להידחות, משלא נפל כל פגם בהנחיית מינהל התכנון, המשקפת את עמדתה המשפטית של המדינה בעניין פרשנות תקנות המהנדסים, כפי שאושרה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה.

46. בטרם נדרש לפירוט עמדת המדינה ביחס לפרשנות תקנות המהנדסים, נתייחס למספר טענות נוספות שהועלו על-ידי העותרת בעתירה.

### לטענה בעניין הגורם המוסמך להוצאת הנחיה

47. העותרת טוענת כי רשם המהנדסים והאדריכלים "הוא הגורם המוסמך היחיד מטעם המדינה בשאלה מי מורשה לערוך תכניות בניין ערים" המוגשות למוסדות התכנון, וכי למינהל התכנון אין סמכות לקבוע הנחיה בעניין זה.

48. רשם המהנדסים והאדריכלים, הפועל במסגרת האגף לאסדרת עיסוקים בזרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה, מתמנה בהתאם לסעיף 8 לחוק המהנדסים והאדריכלים, והוא אחראי על ניהול הפנקס של מקצועות ההנדסה והאדריכלות. לרשם הואצלו סמכויות שונות מכוח חוק זה (י"פ 7141 התשע"ו, בעמ' 1003), והוא עוסק בהיבטים שונים הנוגעים לאסדרה המקצועית של מהנדסים ואדריכלים, ומשמש כגורם מקצועי בעל מומחיות בעניינים אלו.

49. לענייננו, יודגש כי הסמכות בסעיף 12 לחוק המהנדסים "לייחד **בתקנות** פעולות למהנדס רשוי או לאדריכל רשוי" **הוקנתה לשר** (שרת הכלכלה והתעשייה כיום) **ולא הואצלה לרשם** (ראו: סעיף 33(ב) לחוק-יסוד: הממשלה; סעיפים 38-39 לפסק הדין בעניין נקארה). העותרת גם לא הצביעה על כל סמכות שבדין המסורה לרשם לקבוע את הפעולות שיוחדו לאדריכל רשוי.

50. בהתאם לסמכותו בסעיף 12 לחוק זה התקין שר העבודה את תקנות המהנדסים, הקובעות בין היתר פעולות שיוחדו לאדריכל רשוי. במסגרת ההליך בענייננו של קיימרי (כמו גם בהליך דנן) עלתה סוגיית הפעולות שיוחדו לאדריכל רשוי "בתכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני", בהתאם לפרט 3(1) לתוספת הראשונה לתקנות. **סוגיה זו היא סוגיה משפטית, שעניינה בפרשנות של הוראת דין זו.**

51. כך גם, הנחיית מינהל התכנון הנתקפת בעתירה דנן, שהוצאה כאמור במסגרת גיבוש עמדת המדינה לעתירת קיימרי לצורך "יישור קו" בין המחוזות השונים, אך משקפת את עמדתה **המשפטית** של המדינה בסוגיה. עמדה **פרשנית-משפטית** זו גם הובאה בסיכומי המדינה בעניין קיימרי, וזאת לאחר שאושרה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה.

52. כאמור לעיל, בסיכומי המדינה בעניין קיימרי, צוין "כי במהלך הטיפול בערעור עלו סוגיות משפטיות ומחלוקות בין גורמי מדינה שונים שדרשו ליבון וכן את הידרשותם של גורמים משפטיים בכירים, והסיכומים דנן מוגשים לאחר חידודן של סוגיות מסוימות בעקבות האמור, והכרעת היועץ המשפטי לממשלה." זאת, כמקובל במצבים בהם ישנה מחלוקת משפטית בין גורמים שונים במדינה, המובאת להכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה – שהוא כידוע הפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת (ראו, למשל, בג"ץ 5124/18 **תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' שר האוצר** (פורסם באר"ש, 4.3.19), פסקה 13 לחוות דעתו של כב' השופט

[כתוארו אז] פוגלמן, וחוות דעתו של כב' השופט מזוז). ממילא אין כל פגם בכך שבמסגרת הכרעת היועץ המשפטי לממשלה ביחס לפרשנות פרט 3(1) לתוספת הראשונה לתקנות המהנדסים, לא התקבלה עמדתו של רשם המהנדסים והאדריכלים לפיה כל תכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה, על כלל מסמכיה, תיערך ותיחתם על-ידי אדריכל רשוי.

53. בנוסף לכל האמור לעיל, לא למותר לציין כי גם מבחינה מוסדית לא נפל כל פגם בכך שההנחיה בענייננו הוצאה על-ידי הלשכה המשפטית של מינהל התכנון. כידוע, מינהל התכנון הינו גוף מטה פנים ממשלתי הפועל תחת השר האמון על תחום התכנון והבנייה, ואחראי בין היתר להפעיל את מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, ומשמש מנחה מקצועי של מתכנני המחוזות, עובדי לשכות התכנון ועוד (ראו: עע"ם 3405/19 הוועדה הארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדיור נ' קיבוץ אושה 20.2.20)). לפיכך, משמדובר בדרישות הנוגעות להגשת תכניות למוסדות התכנון אך טבעי הוא כי ההנחיה המשפטית בנושא תוצא על-ידי מינהל התכנון (במצב בו כאמור לא היתה אחידות בקרב המחוזות השונים). בהקשר זה, נוסף ונציין כי גם המשיבים בעניין קיימרי הם מוסד תכנון – הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים והיועצת המשפטית לוועדה.

#### לטענה בעניין סתירה להלכה הפסוקה

54. העותרת שבה וטוענת בעתירתה כי הנחיית מינהל התכנון סותרת את פסק דינו של בית המשפט הנכבד בעניין ברבי. המדינה תטען כי פסק הדין בעניין ברבי לא עוסק – ולבטח שלא קבע כל הלכה – בפרשנות פרט 3(1) לתוספת הראשונה לתקנות המהנדסים, ובסוגיית הגורם המוסמך לערוך תכנית המוגשת למוסד התכנון; וכי דינה של טענת העותרת בעניין זה – להידחות.

55. כך, פסק הדין בעניין ברבי עוסק בבקשתה של העותרת שם, אדריכלית רשומה, לקבלת רישיון אדריכל, לאחר שרשם האדריכלים דחה את בקשתה. העותרת שם תקפה את החלטת הרשם בעניינה וכן דרישות שנקבעו על-ידו בהנחיות מינהליות לצורך קבלת רישיון. בית המשפט הנכבד דן בחוקיותן של דרישות אלו וקיבל את העתירה בקובעו כי הדרישות ניתנו בחוסר סמכות, תוך שבוטלה ההחלטה בעניינה של העותרת שם שניתנה על יסודן. בית המשפט הנכבד אף הגדיר בפסק דינו בעניין ברבי באופן מפורש את השאלה שנדונה על-ידו בהליך זה, כדלקמן:

“1. חוק מורה כי משנתקיימו במבקש רישיון התנאים שנקבעו בחוק, ייתן לו השר את הרישיון. החוק מוסיף ומסמך את השר לקבוע בתקנות, באישור ועדה של הכנסת, תנאים נוספים למתן הרישיון. עובד בכיר במשרדו, שהשר האציל לו את הסמכות ליתן רישיון, קבע בהנחיות מינהליות תנאים נוספים למתן הרישיון. האם ההנחיות הללו בטלות בשל חריגה מסמכות? שאלה זו היא שהועמדה להכרעתנו בעתירה זו, בגדרה מבקשת העותרת כי יינתן לה רישיון אדריכל בהתאם לחוק המהנדסים והאדריכלים, תשי"ח-1958 (להלן – החוק).”

וראו גם בסעיפים 14 ו-18 לפסק הדין.

56. בהתאם לאמור, וכפי שעולה מפסק הדין בעניין ברבי, פסק הדין זה עוסק בשאלה **אחרת** הנוגעת לאסדרת העיסוק של אדריכל רשוי, ולא בשאלה מושא ההליך דן הנוגעת לגורם המוסמך לערוך תכנית המוגשת למוסד תכנון.

57. העותרת נסמכת בטיעוניה בעניין זה על אמירתו של בית המשפט הנכבד בפסק הדין, כדלקמן:

#### "המסגרת הנורמטיבית"

5. בטרם אציג את טענות הצדדים, ראיתי לפרוש בפני הקורא את עיקרי המסגרת הנורמטיבית הנוגעת לעניין.

6. סעיף 12 לחוק, שכותרתו "ייחוד פעולות", מסמך את השר, לאחר התייעצות במועצה, לייחד בתקנות פעולות לאדריכל רשוי. ואכן, השר הפעיל את סמכותו והתקין את תקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות), תשכ"ז-1967 (להלן – תקנות ייחוד הפעולות). בסעיף 3 לתוספת הראשונה לתקנות אלה, נקבעו הפעולות שיוחדו לאדריכל רשוי, הרשום במדור לארכיטקטורה: רק אדריכל רשוי מוסמך לעסוק בתכנון מגורים חחורים ממסגרתו של מבנה המוגדר בתקנות כ"מבנה פשוט", דהיינו תכנון בנייה רוויה, בנייני מגורים בגובה של ארבע קומות ומעלה, ומקבצי בניינים; רק הוא מוסמך לעסוק בתכנון מבני ציבור, בהכנת תוכניות בניין ערים, כולל תשריטים, כתיבת הוראות תכנון (תקנונים) והכנת נספחי בינוי ועיצוב אדריכלי, וכיצא באלו פעולות שפורטו בתוספת. באחת, הפעולות שביצוען יוחד לאדריכל הרשוי רחבות הרבה יותר מאלו שהותרו לאדריכל הרשום, הן בהיקפן והן במורכבותן."

58. המדינה טוען, כי אמירה זו הובאה כחלק מתיאור המסגרת הנורמטיבית, היא אינה חלק מ"רציו" פסק הדין, ואינה מהווה כל הכרעה בסוגיה המשפטית בעניין הגורם המקצועי המוסמך לערוך תכניות, שכאמור לא נדונה בעניין ברבי וממילא לא נקבעה לגביה כל הלכה בפסק דין זה.

59. נוכח כל האמור, המדינה טוען כי אין בעמדתה, ובהנחיה שהוצאה מטעם מינהל התכנון המשקפת עמדה זו, כל סתירה לפסק הדין בעניין ברבי.

בעניין זה, לא למותר לשוב ולציין, כפי שפורט לעיל בהרחבה, כי במקרים בהם נדונה הסוגיה, אם בערכאה מעין-שיפוטית (ועדת ערר לתכנון ובניה בעניין אבו ג'אנע), אם בבית המשפט לעניינים מינהליים (בעניין כאבול ובעניין קיימרי, עליו ערערה המדינה), לא התקבלה העמדה בה מצדדת העותרת.

#### לטענה בעניין שינויה של פרקטיקה קיימת

60. תחילה יובהר, כאמור גם במכתב התשובה מטעם מינהל התכנון מיום 30.9.21, כי ההנחיה הנתקפת בעתירה אינה הנחיה "חדשה" אלא חידוד והבהרה אשר הועברו לפני כשלוש שנים (יוני 2019), במסגרת גיבוש העמדה המשפטית של המדינה בעתירה המינהלית בעניין קיימרי. בהנחיה הובהר כי יש לוודא כי נספח הבינוי ערוך וחתום על-ידי אדריכל רשוי, וזאת לצורך "יישור קו" ויצירת פרקטיקה אחידה בנושא, לאחר שהסתבר שאין אחידות בין המחוזות השונים.



61. מכל מקום, וזה החשוב לענייננו, בניגוד לנטען בעתירה, ההנחיה האמורה לא שינתה מצב קיים. כמפורט לעיל, כעולה מנתוני מינהל התכנון ביחס לכ-7,400 תכניות שהוגשו ואושרו על-ידי מוסדות התכנון במחוזות השונים בחמש השנים האחרונות ובהן צוין מקצועו של עורך התכנית, הפרקטיקה הנוהגת שונה מן המוצג בעתירה. כך, **לפחות** כ-32% מן התכניות שהוגשו ואושרו נערכו על-ידי מי שאינו אדריכל רשוי (כאמור לעיל, ייתכן שאף שיעור גבוה מכך, שכן אין בידי מינהל התכנון נתונים האם התכניות שנערכו על-ידי אדריכל הן תכניות שנערכו על-ידי אדריכל רשוי או אדריכל רשום בלבד).

עוד יוער בהקשר זה, כי החלטת ועדת הערר בענין אבו ג'אנע, במסגרתה בוטלה כאמור החלטת ועדה מקומית לתכנון ובניה שלא לקבל תכניות שלא נערכו על-ידי אדריכל רשוי, **ניתנה לפני למעלה מעשור**; וכעולה מהחלטת ועדת הערר, עמדת הוועדה המחוזית לתכנון ובניה במחוז הדרום לא תמכה בפרשנות שננקטה על-ידי הוועדה המקומית דאז (ראו סעיף 76 להחלטת ועדת הערר).

62. הנה כי כן, בניגוד לנטען בעתירה, הנחיית מינהל התכנון העומדת במרכזה לא ביטלה פרקטיקה קיימת או שינתה מן המצב הקיים, בכל הנוגע לגורם העורך תכנית המוגשת למוסד התכנון, אלא אך חידדה והבהירה – בהתאם לעמדתה המשפטית של המדינה בנושא – כי על נספח הבינוי להיערך ולהיחתם על-ידי אדריכל רשוי, וזאת כאמור לצורך יישור קו בנושא בקרב המחוזות השונים (ביחס למחוז ירושלים ראו בסעיף 22 לעיל).

63. זאת ועוד, מן האמור עולה כי דווקא קבלת פרשנותה של העותרת, לפיה כל תכנית המוגשת למוסד התכנון לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה, על כל מסמכיה, צריכה להיערך ולהיחתם על-ידי אדריכל רשוי, **היא שתוביל לשינוי המצב הקיים וביטול הפרקטיקה הנוהגת**, על כל המשתמע מכך ביחס להשפעה הניכרת ופגיעה בעיסוקם של בעלי מקצועות אחרים המגיישים תכניות למוסדות התכנון.

64. בהקשר זה, ובטרם נעמוד על עמדת המדינה ביחס לפרשנות המונח "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" בהוראת ייחוד הפעולה בפרט 1)3 לתוספת הראשונה לתקנות המהנדסים, נפנה לדבריו של בית המשפט הנכבד (כב' השופטת (בדימ') ארבל) בע"א 4223/12 **המרכז למימוש זכויות בע"מ נ' לשכת עורכי הדין בישראל** (25.6.14)), ביחס להוראת ייחוד הפעולות בסעיף 20 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, שנדונה במקרה זה, כדלקמן:

"42. (...) חזקה מקובלת היא כי יש לפרש הוראת חוק באופן המגשים זכויות יסוד, ולכל הפחות מונע פגיעה יתרה בהן (אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני - פרשנות החקיקה 555-558, 562-565 (1993)). משכך, מקובלת עליי הגישה הפרשנית הדוגלת בגידור תחומי הייחוד שבסעיף 20 אך למקרים שבהם דרוש הייחוד להגנה על האינטרס הציבורי."

והשוו גם לדבריו של כב' השופט [כתוארו אז] פוגלמן בעע"מ 2814/12 **רודריגז נ' משרד הבריאות האגף לרישוי מקצועות רפואיים** (9.7.13), כדלקמן:

14. פרשנות זו לתיבה "בעל השכלה רפואית" עדיפה על הפרשנות שמציע המשיב משום פגיעתה הפחותה בחופש העיסוק, מבלי שיש בה חריגה מתכלית החקיקה. פרשנות זו מאפשרת למי שלא עסק ברפואה למשך פרק זמן בן מספר שנים לנסות להשלים את פער המידע שצבר בדרכים שונות: מעבר קורס, ביצוע פרקטיקום, הכשרה מעשית וכיוצא באלה. אם עשה כן ועמד בבחינות המעידות על כך, להנחת דעתה של הרשות המקצועית המוסמכת, נראה שאין מניעה להתיר לו לשוב ולעסוק ברפואה. (...)"

### פרשנות "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" בפרט 3(1) לתוספת הראשונה לתקנות המהנדסים

65. כאמור לעיל, סוגיית הגורם המקצועי המוסמך לערוך תכנית המוגשת למוסד תכנון אינה מוסדרת בחוק התכנון והבניה, ובתקנות שהותקנו מכוחו. במסגרת תקנות המהנדסים נקבעו פעולות אשר יוחדו לאדריכל רשום בפנקס האדריכלים שהוא בעל רישיון – אדריכל רשוי, ובענייננו הגשת "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" לרשות מוסמכת, כהגדרתה בתקנות המהנדסים. מונח זה אינו מוגדר בתקנות המהנדסים וגם לא בחוק התכנון והבניה.

66. המדינה תטען, כי פרשנותה של העותרת לפיה מדובר בכל תכנית המוגשת למוסד התכנון לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה, אינה עולה בקנה אחד עם לשון ותכלית תקנות המהנדסים. לעמדת המדינה, כפי שפורטה בעניין קיימרי, נדרשת בחינה מהותית של היבטי התכנית המוגשת, אשר באה לידי ביטוי באופן מעשי בקביעתו המקצועית של מוסד התכנון כי נדרש צירופו של נספח בינוי לתכנית, אשר מגלם את היבטי הבינוי והעיצוב האדריכלי בתכנית, ומבחינה מהותית מהווה "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני". בהתאם, נדרש כי מבין מסמכי התכנית רק נספח הבינוי ייערך ויחתם על-ידי אדריכל רשוי. הכל כפי שיפורט להלן.

67. בהתאם לשיטת הפרשנות המקובלת ביחס לדבר חקיקה, נתייחס להלן ללשון ולתכליתן של תקנות המהנדסים.

### לשון התקנות

68. באשר ללשון התקנות, תקנות המהנדסים הותקנו מספר שנים לאחר שנכנס לתוקפו חוק התכנון והבניה, אולם ביחס למונח "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" לא כללו התקנות כל הפניה לחוק התכנון והבניה, או הגדרה כי מדובר בתכניות המוגשות לפי חוק זה.

69. לפיכך, המדינה תטען, כי ככל שמחוקק המשנה התכוון לכלול בגדרי המונח "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" כל תכנית המוגשת למוסד התכנון לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה, חזקה עליו שהיה נוקט לשון מפורשת בעניין זה. זאת, כפי שנעשה למשל ביחס להגדרת "מבנה" בתקנה 1 לתקנות אלו, הכוללת הפניה מפורשת לחוק התכנון והבניה, "בתקנות אלה, "מבנה" – בנין כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, .....".

יפים בעניין זה דבריה של ועדת הערר בעניין אבו ג'אנע, כדלקמן :

44. לשון התקנות בענין שבפנינו הינה כאמור: "תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני".
45. מדובר בלשון ברורה ונהירה, התוכנית שיוחדה לאדריכל רשוי הינה תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני ולא תוכנית בנין עיר או כל תוכנית שהיא לפי פרק ג' לחוק כפי שטוענים המשיבים.
46. אין, ולא יכולה להיות, זהות לשונית בין המונח "תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" לבין תוכנית בנין עיר או תוכנית כמשמעה בפרק ג' לחוק התכנון והבניה.
47. ההנחה הראויה הינה, כי מחוקק המשנה לא בחר במילותיו לריק ואילו רצה לייחד תוכנית בניין עיר לאדריכל רשוי היה נוקט במילים: תוכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה (ראה הגדרת תוכנית בחוק התכנון והבניה: "תכנית" - תכנית מהתכניות שלפי פרק ג'...") או במילים "תוכנית בניין עיר".
48. אלא, שלשון תקנות המהנדסים מאוד ברורה: לא תוכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה ולא תוכנית בנין עיר, אלא תוכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני.
- "...

70. זאת ועוד, כמפורט לעיל, גם חוק התכנון והבניה לא כולל הגדרה ל"תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני", ולא נקט במונח זה למעט בהוראת סעיף 62א(א)(5) לחוק המעניקה סמכות לוועדה מקומית לקבוע בתכנית שבסמכותה "שינוי של הוראות לפי תכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים", אשר הוספה לחוק התכנון והבניה במסגרת תיקון 43 בשנת 1995, שנים ארוכות לאחר התקנת התקנות ותיקון בשנת 1971.

כן יוער כי חוק התכנון והבניה, או התקנות מכוחו, אינם כוללים הפניה בנושא זה של הגשת תכנית לתקנות המהנדסים, כפי שנעשה ביחס לשלב הרישוי בתקנות התכנון והבניה (רישוי בנייה), המפנות ביחס ל"עורך הבקשה" לגורם המוסמך לפי תקנות המהנדסים.

71. לעמדת המדינה, די בדברים אלו ביחס ללשון התקנות, כדי להביא לדחיית עמדתה הפרשנית של העותרת. מכל מקום, כפי שיפורט להלן, המדינה תטען כי גם פרשנות תכליתית של התקנות אינה תומכת בעמדת העותרת.

72. בטרם נדרש לתכלית התקנות, נעמוד על עמדת המדינה לפיה נספח הבינוי הוא שמהווה מבחינה מהותית "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני", ונכלל בפרט 3(1) לתוספת הראשונה לתקנות.

73. כך, לפני תיקון מס' 43 לחוק התכנון והבניה משנת 1995 לא כלל החוק הוראה המתנה הוצאת היתרי בניה ברמת פירוט מסוימת בתכנית. במסגרת תיקון מס' 43 חל שינוי תוך שהוסף סעיף 145(ז) לחוק שקבע כי מוסד תכנון לא יתן היתר מכוח תכנית, אלא אם כן אושרה למקרקעין שלגביהם מתבקש ההיתר תכנית הקובעת הוראות בנושאים שונים (ייעודי קרקע, חלוקה למגרשים, קווי בניין ועוד) (ראו גם: דנה וזינגר, **דיני תכנון ובניה**, בעמ' 259-355). בין היתר, בשים לב לאמור, נהגה פרקטיקה לפיה מוסדות התכנון כללו בתכניות הוראות להגשת "תכנית בינוי" או "תכנית עיצוב" כתנאי להוצאת היתרי בניה מכוחן. מדובר בתכנית המאוחרת לתכנית העיקרית שעיקרה פרטי תכנון הנדסי ואדריכלי (כדוגמת חזיתות בניינים, צורתם, חיבור בין מגרשים, פרטי גמר ועוד) של עקרונות תכנית שאושרה. תכנית הבינוי מאפשרת פריסת תמונה מלאה ומעמיקה של דרכי הביצוע המתוכננות ופרטים ביצועיים שונים, בטרם קבלת היתר מכוח התכנית העיקרית,

והינה מעין גשר בין התכנון לרישוי. סוג נוסף של "תכניות בינוי" הוכן במהלך ההליך הסטטוטורי וצורף כחלק מהתכנית.

"תכנית הבינוי" אינה תכנית סטטוטורית והיא לא נמנית על התכניות שבחוק התכנון והבניה. עוד יצוין כי בפרקטיקה זכתה לכינויים שונים וביניהם "תכנית עיצוב", "תכנית בינוי ועיצוב", "נספח בינוי ועיצוב", "תכנית אדריכלית", "נספח בינוי" וכיוצא בזה.

74. פרקטיקה רבת שנים זו הוכרה גם בפסיקתו של בית המשפט הנכבד לאורך השנים, שעמד בין היתר על כך שאין מדובר בתכנית המנויה בחוק התכנון והבניה. ראו, למשל, בג"ץ 5631/92 יפן ימים נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 17.10.93), כדלקמן:

5. (...)

אמת המידה המחייבת העולה מדברי היתה ברורה, ואם נותר ספק לגביה אשוב ואסבירה: תוכנית בינוי אינה תוכנית מבין התוכניות שחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, מונה אותן בין התוכניות שהוא דן בהן. נושא שיש להסדירו בתוכנית מן התוכניות שהחוק הנ"ל מונה אותן אין להסדירו בתוכנית בינוי. "תוכנית בינוי" כשמה כן היא, היינו תוכנית המפרטת, על יסוד קביעותיה המפורשות של תוכנית בניין עיר המוכרת בדין, מה יהיו תהליכי ביצוע הבינוי, הלכה למעשה, הא ותו לאו. אני שב ומדגיש כי אין להסדיר בתוכנית בינוי בלבד נושא כלשהו החייב להיות מוסדר בתוכנית מיתאר או בתוכנית מפורטת. תוכנית הבינוי יכולה להיווסף על הסדר נאות של הנושא הכלול בתוכנית המוכרת בדין, כדי לפרט שלבי ביצוע או דרכי ביצוע, אך אינה באה במקום תוכנית כאמור ואינה מייתרת אותה. (...)

וראו גם: ע"פ 586/94 מרכז הספורט אזור בע"מ נ' מדינת ישראל נה(2) 112 (2001) בו נקבע כדלקמן:

16. (...) הדעת נותנת כי תכניות בינוי, כיוון שהן נוצרו כדי לענות על צרכים מעשיים שונים, וכיוון שהן אינן מוסדרות על-ידי החוק, קיימות הן בצורות שונות, וספק אם דין אחד חל על כולן. עם זאת ניתן לומר כי דין הוא שתכנית בינוי אשר צורפה לתכנית מיתאר או לתכנית מפורטת ואושרה על-ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה יחד עם תכנית המיתאר או עם התכנית המפורטת, יש לה מעמד משפטי כמו לתכנית המיתאר או לתכנית מפורטת. זאת ועוד, כאשר תכנית מיתאר, או תכנית מפורטת, קובעת כי הבנייה תיעשה והיתרי הבנייה יינתנו על-פי תכנית בינוי שתאושר על-ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ההיגיון המשפטי אומר כי הפרת הוראות של תכנית הבינוי כמוה כהפרת הוראות של תכנית המיתאר, או התכנית המפורטת. במקרים אלה אפוא ההלכה הקובעת שהיתר בנייה אשר ניתן בניגוד לתכנית מיתאר או לתכנית מפורטת עשוי להיות בטל מעיקרו, אם הוא לוקה בפגם חמור, חלה גם על היתר בנייה אשר ניתן בניגוד לתכנית בינוי.

וכן האמור בעע"ם 8489/07 ריכטר נ' ועדת המשנה הנקודתית של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה (23.11.09), כדלקמן:

26. כפי שפורט לעיל, השלד התכנוני המרכזי של חוק התכנון והבניה מורכב ממדרג של ארבע סוגי תוכניות: תוכנית מתאר ארצית, תוכנית מתאר מחוזית, תוכנית מתאר מקומית ותוכנית מפורטת. היתר הבנייה הינו החוליה המחברת בין התוכנית לבין הבנייה בשטח. במצאות התכנונית הישראלית, קיים לעתים מרכיב נוסף, הוא תוכנית בינוי (המכונה גם "תוכנית עיצוב" או "נספח בינוי/עיצוב"). תוכנית בינוי הינה מסמך המשרטט ברמת פירוט גבוהה, באמצעים גרפיים או מילוליים, את תמונת הבנייה המתוכננת בשטח שעליו חלה תוכנית סטטוטורית. כאשר דנים אנו

בתוכניות בינוי, יש להבחין בין שני סוגים של תוכניות: האחד, תוכניות בינוי המצורפות לתוכנית הסטטוטורית ומהוות חלק הימנה. תוכנית בינוי מסוג זה אינה אלא פירוט והרחבה של התוכנית הסטטוטורית והיא עומדת לנגד עיני הגופים הדנים בה לכל אורך הדרך. תוכנית בינוי מסוג זה לא מעוררת בעיה מיוחדת והיחס אליה הוא כאל חלק מהתוכנית הסטטוטורית (ראו, ע"פ 586/94 מרכז הספורט אזור בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 112, 129 (2000); ע"א 10213/03 מרחבי השרון בע"מ נ' מייזליק, פסקאות 17-19 (פורסם בנבו), [30.1.06]). סוג שני של תוכניות בינוי כולל תוכניות הנעשות לאחר אישורה של תוכנית סטטוטורית ועל פי הנחיות הקבועות בה. תוכנית בינוי מסוג זה אינה עוברת את מסלול האישור הקבוע בחוק התכנון והבניה. כתוצאה מכך, אין לציבור זכות התנגדות בנוגע לתוכנית הבינוי. השימוש בתוכניות בינוי מן הסוג השני נפוץ אצל רשויות התכנון, אף כי מדובר בתוכנית שאין לה מעמד פורמאלי לפי חוק התכנון והבניה (דעת הרוב בבג"ץ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, חוף השרון נ' שר הפנים, פ"ד נז(2) 179 (2003); על הסוגים השונים של תוכניות בינוי ראו, רחל אלטרמן ושרה גזית ויצמן החוליה החלשה - נספחי בינוי וחוק התכנון והבניה, עמ' 29-30 (2009) (להלן - החוליה החלשה)).

ראו גם: בג"ץ 511/80 גליא נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה, פ"ד לה(4) 477 (1981); עניין חוף השרון, חוות דעת (המיעוט) של כב' השופטת פרוקצ'יה; ע"א 10213/03 מרחבי השרון בע"מ נ' מייזליק (30.1.06); עע"ם 2015/08 בר-און נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה מטה יהודה (31.12.12).

75. בענייננו, לעמדת המדינה, תקנות ייחוד הפעולות שהותקנו בשנת 1967 (וביחס לתקנה 3 ופרט 3(1) לתוספת הראשונה תוקנו כאמור בשנת 1971) כוונו לשלב הרישוי, והתייחסו במונח "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" לאותן "תכניות בינוי" שמוסדות התכנון נהגו לכלול בתכניות כתנאי להיתר בניה, כאמור כמעין גשר בין שלב התכנון והרישוי.

76. תימוכין לכך ניתן למצוא בהוראת תקנה 3 מכוחה פורטו פרטי הפעולות הקבועות בתוספת הראשונה, המתייחסת ל"הגשת תכנית לשם רישוי על פי כל דין", כדלקמן:

**3. הפעולות האמורות בתוספת הראשונה הן פעולות שיוחדו למהנדס רשוי או לאדריכל רשוי לענין סעיף 12 לחוק, לפי המדור שבו הוא רשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים, כל אימת שהן נעשות בשביל מי שאינו מהנדס או אדריכל רשוי ובתמורה, ולגבי הגשת תכנית לשם רישוי על פי כל דין - אף אם נעשתה בלי תמורה."**

וכן בהגדרת "רשות מוסמכת" בתוספת הראשונה לתקנות שהינה "כל רשות שיש לה סמכות בעניין היתרים או מתן הוראות בקשר לבניה, על פי כל דין". לכך יש להוסיף כי גם הפעולות השונות שיוחדו בפרטים שונים בתקנות, כגון ענייני קונסטרוקציה, חישובים סטטיים, מערכות המבנה, חישוב יציבות המבנה, פיקוח עליון על הביצוע, קבלת המבנה ואישורו, אופייניות לשלב הרישוי.

77. כן יצוין כי גם הפעולות המנויות בפרט 3(1) לתוספת הראשונה ביחס ל"תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" מאפיינות "תכנית בינוי" שהתבקשה בטרם הוצאת היתר בניה, כפי שיבואר להלן:

"תכנון מוקדם ותכנון סופי": שלב ה"תכנון המוקדם" עוסק אגב הליכי הכנת היתר הבניה או תכנית הבינוי, בתכנון השטח בקנה מידה מפורט יותר (למשל, תכנית מפורטת סטטוטורית היא על פי רוב בקנה מידה של 1:1,250; תכנית בינוי נערכת בקנה מידה של 1:500 ואף בקנה מידה מפורט יותר; ובקשה להיתר בקנה מידה של 1:100), ועל פי מרחב הגמישות שהותירה התכנית. במסגרת זו מתייחסים להעמדת המבנים על הקרקע והשתלבותם במרחב, למיקום התשתיות, לפירוט המרכיבים של זכות הדרך (למשל, רוחב המדרכה, מיקום שביל האופניים וכו') – סוגיות אליהן התכנית לא מתייחסת). בהתאם להערות יועצים וגורמי המקצוע, תכנון זה יכול להשתנות ולאחר ביצוע השינויים יבוא שלב "התכנון הסופי".

"הכנת תקנונים ותשריטים לתכניות": גם ב"תכניות בינוי" נהוג לצרף הוראות מילוליות המפרטות אלמנטים אותם לא ניתן לבטא במסגרת תשריטים או בהצגה גרפית אחרת בלבד.

"הגשת תכניות לרשות מוסמכת": כאמור, תכניות בינוי מוגשות למוסד התכנון/לרשות הרישוי הרלבנטית, כתנאי למתן היתר בניה.

"הכוונה עליונה בביצוע התכניות" הינו מושג מהתחום הביצועי.

78. הנה כי כן, התקנות רלבנטיות לשלב הכנת תכנית בינוי ולשלב הרישוי לקראת ביצוע בפועל.

79. לנוכח האמור, עולה שאלה מה דינו של נספח הבינוי. אמנם הוא מוגש כחלק מהתכנית במסגרת שלב התכנון ולא בשלב הרישוי. אולם, משום שהוא מגלם כאמור את ההיבט של הבינוי והעיצוב האדריכלי המוצע בתכנית, ומאפייניו המקצועיים דומים לתכנית הבינוי המאוחרת לתכנית, הרי שלעמדת המדינה, מבחינה מהותית יש לראות בו "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני", והוא מסמך הנכלל בפרט 3(1) לתוספת הראשונה לתקנות. על כן, נדרש כי ייערך ויחתם על-ידי אדריכל רשוי.

כך, כמוסבר לעיל, מקום בו סבור מוסד התכנון כי התכנית המוגשת לו כוללת היבט ממשי של בינוי ועיצוב, הדבר בא לידי ביטוי באמצעות הקביעה המקצועית בדבר הצורך בהגשתו של נספח בינוי, המציג ומגלם את ההיבט של הבינוי והעיצוב האדריכלי המוצע בתכנית, ולעמדת המדינה, הוא מהווה כאמור מבחינה מהותית "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" (לשלמות התמונה, יצוין כי גם כיום ישנם מקרים בהם הוראות תכניות דורשות תכנית בינוי כגשר בין השלב התכנוני לשלב הרישוי).

בעניין זה יצוין כי במסגרת תיקון מס' 43 לחוק התכנון והבניה הוסף גם סעיף 83א לחוק, המאפשר ליו"ר מוסד תכנון לדרוש הגשת מסמכים הדרושים להסברת תכנית, וכל מסמך אחר, ביחד עם התכנית.

כמו כן, כאמור לעיל, במסגרת תקנות התכנון והבניה (התרת שינויים בהיתר על ידי מהנדס ועדה מקומית), התשנ"ב-1992, נכלל מושג נספח הבינוי בתקנה 3(ב) לתקנות אלו בהגדרת "תכנית" לצורך תקנה זו שקבעה "לרבות תכנית שהופקדה, **נספחים לתכנית בענין עיצוב ארכיטקטוני, בינוי**

או פיתוח, המהווים חלק מתכנית כאמור בפרק ג' לחוק, ותנאים שקבעה הועדה המחוזית לפי סעיף 78 לחוק.

80. הנה כי כן, המדינה תטען כי מבחינה מהותית יש לראות ב"נספח הבינוי" – המהווה את אחד ממסמכי התכנית (ככל שמוסד התכנון סבר כי נדרש לצרפו) שמעמדו נקבע בהתאם להוראות שיקבעו בתכנית, אשר מטרתו להמחיש את המשמעות האדריכלית של הבינוי המוצע, ולמעשה נכללים בו אותם ההיבטים שנכללו ב"תכנית הבינוי" – כאותה "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני", עליה חל פרט 3(1) לתוספת הראשונה. בהתאם, מבין מסמכי התכנית נדרש כי מסמך זה ייערך ויחתם על-ידי אדריכל רשוי, הרשום במדור ארכיטקטורה.

81. בהקשר זה, וכאמור בסיכומי המדינה בעניין קיימרי (סעיף 42), לעמדת המדינה, תכנית שעוסקת אך ורק ב"שינוי הוראות לפי תכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים" – כלשון סעיף 62א(א)(5) לחוק, שהיא תכנית בסמכות הועדה המקומית, מהווה גם היא, "תכנית בינוי ועיצוב אדריכליים" לפי פרט 3(1) לתקנות, ולגביה יידרש כי כלל מסמכי התכנית יערכו על ידי אדריכל רשוי. זאת, משתכנת זו עוסקת באופן מובהק בהיבטי בינוי ועיצוב ודומה מאוד באופייה לנספח בינוי (יוער, כי בעמדת הרוב בעניין חוף השרון נקבע ביחס לתכנית לפי סעיף חוק זה כי אין מדובר ב"תכנית בינוי" אלא בתכנית לפי חוק התכנון והבניה, שעוסקת בהיבטים עיצוביים-ארכיטקטוניים).

### תכלית התקנות

82. המדינה תטען, כי עמדתה האמורה עולה בקנה אחד גם עם תכליתן של התקנות.

83. כאמור, תכליתו של חוק המהנדסים והאדריכלים היא להסדיר את רישומם ורישויים של המהנדסים והאדריכלים בישראל, וזאת מטעמים של שמירה על רמה מקצועית ראויה ונאותה של העוסקים במקצוע ההנדסה והאדריכלות ושמירה על שלום הציבור וביטחונו. תכליתן של תקנות ייחוד הפעולות שהותקנו מכוח סעיף 12 לחוק היא כי פעולות מסוימות בתחומי המקצוע ייעשו רק על-ידי בעל המקצוע המוכשר והמוסמך בתחום זה (אדריכל או מהנדס רשוי), לשם שמירה על רמה מקצועית הולמת ביחס לפעולות אלו והבטחת שלום הציבור וביטחונו.

יחד עם זאת, יוזכר כי בשים לב לפגיעה הטמונה בהוראת ייחוד הפעולות בחופש העיסוק, יש להקפיד על גידור תחומה למקרים בהם דרוש ייחוד הפעולה להגנה על האינטרס הציבורי, מבלי שיש בו חריגה מתכלית ההוראה.

84. בהתאם, המדינה תטען כי עמדתה לפיה מבין מסמכי התכנית רק נספח הבינוי יערך ויחתם על-ידי אדריכל רשוי היא עמדה מאוזנת העולה בקנה אחד עם תכלית זו. כך, מחד גיסא, המסמך הנוגע להיבטי בינוי ועיצוב ארכיטקטוני ייערך ברמה המקצועית הנדרשת ויחתם על-ידי הגורם המקצועי המתמחה בהיבט העיצובי-אדריכלי – אדריכל רשוי; ומאידך גיסא, ביחס לשאר מסמכי התכנית שעשויים לכלול היבטים רחבים ושונים מליבת עיסוקו של אדריכל, כמו גם תכניות שאינן

כוללות היבט ממשי של בינוי ועיצוב, אשר לגביהן מוסד התכנון כלל לא סבר כי נדרש צירופו של נספח בינוי, לא נדרש כי ייערכו וייחתמו על-ידי אדריכל רשוי.

85. בעניין זה, יודגש כי תכניות לפי חוק התכנון והבניה עוסקות במגוון רחב של נושאים החורגים בהרבה מתחומי הבינוי והעיצוב המצויים בליבת עיסוקו של אדריכל רשוי, ובמסגרת גיבושן ואישורן נדרש מוסד התכנון להכריע בשאלות וסוגיות שונות החורגות מן הנושאים הכרוכים בהיבטי בינוי ועיצוב (איזון בין אינטרסים שונים במרחב, מדיניות הפיתוח והשימור, תמהיל שימושים, קביעת ייעודי קרקע ועוד). דברים אלו יפים במיוחד ביחס לתכניות מתאריות ברמות השונות, שנערכות ברמת הפשטה גבוהה ומתוות מדיניות תכנונית (למשל, פריסת ייעודי קרקע), אינן כוללות הוראות של תכנית מפורטת ולא ניתן להוציא מכוחן היתרי בניה.

לא זו אף זו: ישנן תכניות רבות ונוספות שאין זיקה משמעותית בינן לבין היבטי בינוי ועיצוב ארכיטקטוני, כגון תכניות לתשתיות, תכניות לשמורות טבע, תכניות החלות במרחב הימי, תכניות איחוד וחלוקה לפי סעיף 62א(א)(1), ועוד.

86. משכך, ברי כי קבלת פרשנות העותרת באופן שיחייב כי כל התכניות המוגשות למוסדות התכנון לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה, לרבות התקנונים והתשריטים, ייערכו וייחתמו על-ידי אדריכל רשוי חורגת מתכליתה של הוראת ייחוד המקצוע הקבועה בפרט 3(1) לתקנות המהנדסים, ותוביל לפגיעה בלתי מידתית בחופש העיסוק של מומחים מתחומים שונים.

ראו בעניין זה האמור בעניין אבו ג'אנע, כדלקמן:

59. אין מחלוקת, כי תכלית תקנות המהנדסים הינה כי פעולות בתחום מקצוע מסוים ייעשו רק על ידי בעל מקצוע המוכשר והמוסמך לתחום זה. כך, מהנדס רשוי יעסוק ביציבות וקונסטרוקציה (תקנה 2 לתקנות) מהנדס רשוי בתחום הכימיה יעסוק בהקמת מפעלים כימיים (תקנה 4 לתקנות) ואדריכל רשוי יעסוק בתוכניות בינוי ועיצוב ארכיטקטוני (תקנה 3 לתקנות).

60. יוטעם, תכלית התקנות הינה כי בעל מקצוע רשוי יעסוק באופן ייחודי רק בתחום הנמצא בליבת המקצוע שלו.

61. ברי, כי פרשנות המשיבים חוטאת לתכלית זו.

62. בגדר תוכנית לפי פרק ג' לחוק התכנון והבניה נכללים נושאים רבים ומגוונים שרבים מהם אינם בליבת מקצועו של האדריכל הרשוי. תוכנית יכולה לעסוק במשק הגז, שיפור התחרות במשק הדלק, הרחבת כבישים ועוד מגוון שלם של נושאים המפורטים בחוק התכנון והבניה, שאינם נושאים אדריכליים מובהקים (ראה רשימת הנושאים שיכללו בתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות בחוק התכנון והבניה).

63. כך, לפי פרשנות המשיבים, מתכנן ערים שאינו אדריכל אינו יכול לחתום על תוכנית שמהותה הינו תכנון ערים, וזאת אף אם אין בה פרטי עיצוב אדריכליים כלל ועיקר.

64. יתרה מזו, היה והיינו מקבלים את פרשנות המשיבים, הרי לטעמם גם תוכנית בנין עיר המסדירה צומת דרכים חייבת להיערך ולהיחתם רק על ידי אדריכל רשוי, כך שאף אם תוכנית שכזו נערכה ונחתמה על ידי מהנדס תחבורה, בעל המקצוע הרלוונטי לתחום התוכנית, תהא התוכנית פסולה.

65. ברור, כי פרשנות שכזו מנוגדת לתכלית התקנות אשר מייחדת את הפעולה לבעל המקצוע הרלוונטי ביותר בתחומה.

66. לפיכך, תכלית תקנה 3 לתקנות המהנדסים הינה כי הפעולה שהינה בליבת מקצוע האדריכל הרשוי: תוכנית הבינוי והעיצוב האדריכלי (ארכיטקטוני) ייחדו לאותו אדריכל רשוי, אך כל תוכנית שהינה מעבר לליבה זו יכולה להיערך על ידי בעלי מקצוע אחרים.

...



ובהמשך :

72. פרשנות המשיבים תגרום להגבלה חמורה על חופש העיסוק, כך שבעלי מקצוע מתחום תכנון הערים, תחבורה, סביבה, הנדסה, מדידה וכיוצא בזה לא יהיו רשאים לערוך ולהגיש תוכנית בניין עיר, אף אם עיקרן הוא בתחום מומחיותם.  
73. לעומת זאת, הפרשנות האחרת מאפשרת, מחד גיסא חופש עיסוק למומחים שונים, ומבטיחה מאידך גיסא כי תוכניות בינוי ועיצוב אדריכליים וארכיטקטוניים יעשו על ידי המומחים בתחום זה בלבד.”

וראו גם סעיפים 23-24 בעניין כאבול.

87. בהקשר זה, ובאשר לחשש שהועלה בעתירה ביחס לעריכת תכניות על-ידי בעלי מקצוע אחרים שאינם אדריכל רשוי, יצוין כי עורך התכנית אינו הגורם המוסמך לאשר את התכנית, אלא מוסד התכנון, אשר אינו מוגבל לתוצר שהוגש לו, ונתון לו שיקול דעת רחב ביותר בבואו לדון ולאשר תכנית. בנוסף, בפעולת מוסדות התכנון ולשכות התכנון השונות מעורבים אנשי מקצוע ובהם מתכנני ערים, אדריכלים, ויועצים בתחומי מומחיות שונים (כגון תחבורה, סביבה, שמאות ועוד) (ראו גם: הרכבה של הוועדה המחוזית לפי סעיף 7 לחוק; המוזמנים הקבועים לדיוני וועדה מקומית לפי סעיף 18(ב) לחוק; ועוד). כמו כן, לשכות התכנון המחוזיות מבצעות בדיקה תכנונית מוקדמת לתכניות המוגשות לוועדה המחוזית, בהתאם לסעיף 62ב לחוק, וככלל, לשכות התכנון מלוות את קידום התכניות כבר בשלבי הכנתן (ביחס לתכניות בסמכות ועדה מקומית, ראו סעיף 61א(ג) לחוק בעניין חוות דעת המקצועיות שנדרש להניח לפני הוועדה במסגרת הליך התכנון).
88. בנוסף, במינהל התכנון נקבעו נהלים שונים בהם צריכות תכניות לעמוד. כך, מאז שנת 2006 יש להגיש תכנית במתכונת של מבנה אחיד לתכנית (מבא"ת), הקובעת את תכולת הוראות התכנית לפי קריטריונים שנקבעו. כמו כן, בהתאם לסעיף 1א83 נקבע נוהל תנאי סף להגשת תכנית בסמכות מחוזית ובסמכות מקומית שהוזכר לעיל, הקובע תנאים שונים בהם על תכנית לעמוד כתנאי להגשתה, אשר נבדקים על-ידי לשכות התכנון. כך גם, לאחרונה הושק כלי "מבט", שהינו כלי להצגת איכויות תכנון, וגם בו נדרש עורך התכנית לעמוד בסטנדרטים תכנוניים בעת הגשת התכנית.
89. לסיכום, המדינה תטען כי פרשנותה כפי שהוצגה לעיל, עולה בקנה אחד הן עם לשון התקנות, הן עם תכליתן.
90. נוכח כל האמור, המדינה תטען כי לא נפל כל פגם בהנחיית מינהל התכנון ששיקפה את פרשנות המדינה כפי שפורטה לעיל בהרחבה, וכי דינה של העתירה להידחות.
91. בנסיבות העניין, משדינה של העתירה כולה להידחות, גם דינה של הבקשה למתן צו ביניים להידחות בהתאם.
92. מכל מקום, לעמדת המדינה, דינה של הבקשה למתן צו ביניים להידחות אך מן הטעם שכעולה מכל האמור לעיל, עניינה בשינוי המצב הקיים והפרקטיקה הנוהגת בעניין הגשת תכניות למוסדות התכנון; ולמעשה, מדובר בצו עשה, המורה לרשויות התכנון לשנות מדרך פעולתן, באופן שטומן בחובו פגיעה בבעלי מקצועות רבים שמגישים כיום תכניות למוסדות התכנון.

93. נוכח כל האמור לעיל, דינה של העתירה, ובכללה הבקשה למתן צו ביניים – להידחות, תוך חיוב העותרת בהוצאות המדינה.

94. העובדות בתגובה מקדמית זו, למעט האמור בסעיף 44, אושרו על-ידי מר יאשי סער, המשמש בתפקיד מנהל אגף בכיר רישוי תקנות ומכונים בחטיבת הרגולציה במינהל התכנון. בשל טעמים טכניים לא ניתן היה לצרף תצהיר תומך מטעמו במסגרת תגובה זו, והמשיבים יפעלו לצרפו בהקדם האפשרי.

95. העובדות המפורטות בסעיף 44 נתמכות בתצהירו של מר עמית נקר, המשמש בתפקיד תקציבן אגף אסדרת עיסוקים זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה.

היום, י"ז בסיון תשפ"ב  
16 ביוני 2022

**עמרי אפשטיין, עו"ד**  
**סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים**  
**בפרקליטות המדינה**

## תצהיר

אני הח"מ, גבי עמית נקר, מצהיר בזאת כלהלן:

1. אני משמש בתפקיד תקציבן אגף אסדרת עיסוקים בזרוע העבודה – משרד הכלכלה והתעשייה.
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בתגובה המקדמית מטעם המשיבים בבג"ץ 56/22 (להלן: **התגובה המקדמית**).
3. העובדות המפורטות בסעיף 44 בתגובה מקדמית הן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



## אישור

אני הח"מ, תמר מתתיהו, עו"ד, מאשר בזה כי ביום 16.6.22 הופיע בפני מר עמית נקר, המוכר לי אישית, מס' ת.ז. 036988608, ולאחר שהזהרתיו כי עליו לומר את האמת, שאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.



תמר מתתיהו, עו"ד  
מ.ר. 64714

## תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
מש/1	צילום הנחיית הלשכה המשפטית במינהל התכנון מחודש יוני 2019	3
מש/2	נוהל תנאי סף	5

# נספח מש/1

**צילום הנחיית הלשכה המשפטית  
במינהל התכנון מחודש יוני 2019**

עמ' 3

**From:** שרית בן-הרוש  
**Sent:** Sunday, June 2, 2019 8:41 AM  
**To:** <k.yeutz-mishpati-tichnun@iplan.gov.il> ק. יעוץ משפטי תכנון  
**Subject:** חידוד והבהרה בעניין תקנה 3 לתקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות)

שלום רב לכולם,

לאחרונה הוגשה עתירה אשר בטיפולנו (עת"מ 20997-09-19 מוחמד קיימרי נ' יועמ"ד הועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים ואח'), העוסקת בין היתר בפרשנות תקנה 3 לתוספת הראשונה לתקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות), תשכ"ז-1967 - אשר קובעת:

3. הפעולות המפורטות להלן יחדו לאדריכל רשוי, הרשום במדור לארכיטקטורה ולענין מבנים המשולבים בתכנון שטחים ציבוריים פתוחים, המפורטים בתוספת השניה, גם לאדריכל נוף רשוי הרשום במדור לאדריכלות נוף:

- (1) בתכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני;
- (א) תכנון מוקדם ותכנון סופי;
- (ב) הכנת תקנונים ותשריטים לתכניות;
- (ג) הגשת תכניות לרשות מוסמכת;
- (ד) הכוונה עליונה בביצוע התכניות;

(2) במבנים שהם בניני משרדים, בניני מגורים, בניני ציבור, בניני בידור, בניני מלאכה ומחסנים, למעט בניני מגורים, מלאכה ומחסנים שהם מבנים פשוטים ולמעט שינויים במבנים קיימים ופעולות במבנים יבילים, שפורטו בתוספת השלישית:

- (א) תכנון מוקדם ותכנון סופי, למעט תכנון הקונסטרוקציה של מבנה;
- (ב) תכניות עבודה ארכיטקטוניות להוציא תכניות עבודה של פרטים לביצוע;
- (ג) הגשת תכניות לרשות מוסמכת;
- (ד) תיאום התכנון הכולל של מערכות המבנה השונות, לרבות התיאום עם יועצים מקצועיים;
- (ה) פיקוח עליון על הביצוע;
- (ו) קבלת המבנה ואישורו.

על מנת "ליישר קו" בין המחוזות השונים ולעמוד בקנה אחד עם עמדת המדינה אשר תוגש בימים הקרובים לבית המשפט כתגובה לעתירה דלעיל, נבקש לחדד בקרב המחוזות את האמור להלן:

**ככל שמוגשת תכנית הכוללת נספח בינוי - גם אם הוא במעמד מנחה ולא מחייב - יש לוודא כי נספח הבינוי ייחתם ע"י אדריכל רשוי.**

**בנוסף, שימת הלב לסעיף (2) לתקנה דלעיל - המדברת בעד עצמה.**

(במאמר מוסגר נציין, כי יתכנו פרשנויות שונות, מרחיבות יותר לתקנה הנזכרת, אשר ככל הנראה לא יוכרעו בעמדת המדינה, ויש כוונה להבהיר את הנושא בכללותו בתקנות התכנון והבניה. אך האמור לעיל, הינו המינימום המתחייב מהתקנה הנזכרת).

בברכה,

074-7578154  
SaritBe@iplan.gov.il

שרית בן הרוש, עו"ד  
יועצת משפטית  
לשכה משפטית  
בית הדפוס 12 אגף C, ירושלים



## נספח מש/2

### נוהל תנאי סף

עמ' 5

# נוהל תנאי סף להגשת תכנית בסמכות מחוזית ותכנית בסמכות מקומית

האמור באוגדן איננו מהווה ייעוץ משפטי ואיננו תחליף לייעוץ משפטי. בכל מקרה של אי התאמה בין הנוהל / ההנחייה או המסמך לבין הוראות הדין, גוברות הוראות הדין. האמור בנהלים אף איננו ממצה את הוראת הדין, וטרם הפעלת הסמכות, יש לעיין בהוראות הדין במלואן ובמידת הצורך לקבל ייעוץ משפטי מתאים. אין בהנחיות כדי לפגוע בעצמאות שיקול הדעת של מוסדות התכנון הרלוונטיים המוסמכים ע"פ דין.

בהתייחס למסמכים הרלוונטיים לוועדות מקומיות- מטרם היא לשמש כלי עזר מומלץ, ואמצעי לשיפור הכלים המקצועיים העומדים לרשותן.



**רקע**



- א. רקע**
1. כל תכנית הנמסרת למוסד תכנון **תקלט במערכת**, ותועבר לבדיקת תנאי סף.
  2. בדיקת תנאי סף הוא **שלב שעיקרו טכני**, שנועד להבטיח כי התכנית ראויה להגשה כדין וכי צורפו לה המידע והמסמכים הבסיסיים הנדרשים לצורך הבנתה, כמפורט להלן.
  3. תכנית שעמדה בתנאי סף הינה "תכנית שהוגשה" בהתאם להוראות החוק, סעיף 1א83.
  4. ניהול זה חל על תכניות בסמכות מחוזית וכן על תכניות בסמכות מקומית.
  5. ניהול זה **אינו חל** על תכניות כוללניות ואינו חל על תכניות דרך לפי סעיף 119 לחוק.
  6. ניהול זה מתייחס לתכנית שנערכה באופן מקוון, אך הוא מחייב ברובו גם תכניות אחרות.

**מטרה**



- ב. מטרה**
1. ליצור **הבחנה** בין בדיקת תנאי סף (בדיקה טכנית בעיקרה) לבין בדיקה תכנונית מוקדמת (הערות תכנוניות).
  2. להבטיח כי התכנית מכילה את המידע והמסמכים הבסיסיים הנדרשים להבנתה, כמפורט להלן.
  3. **לקצוב זמנים** לשלב בדיקת תנאי סף, שלא יעלו על 21 ימים קלנדריים.
  4. להבטיח כי עם עמידתה של התכנית בתנאי סף תשלח הודעה למגיש התכנית על **מועד הדיון בהפקדת התכנית בוועדה**, שיתקיים בתוך 60 או 90 יום מיום עמידתה בתנאי סף.
  5. להגדיר את התהליך והתיעוד של בדיקת תנאי סף, במערכות המחשוב<sup>1</sup>.

**תוכן המסמך**



- ג. עקרונות**
1. לצורך עמידה בתנאי הסף, תידרש כל תכנית להכיל את המסמכים הבאים:
    - מסמכים המחוייבים בהתאם להוראות החוק (כמפורט בנספח 1 סעיף 1)
    - מסמכים טכניים בהתאם לנוהל מבא"ת<sup>2</sup> (כמפורט בנספח 1 סעיף 2)
    - מסמכי תכנון נוספים – עפ"י שיקול דעת של מגיש התכנית (שנימק החלטתו בכתב). (כמפורט בנספח 1 סעיף 3).
  2. הצורך בהגשת מסמכי התכנון הנוספים ייקבע ע"י מגיש התכנית לאור שני קריטריונים (סווג התכנית):
    - **שטח התכנית** (קטנה/נקודתית או גדולה)
    - **מהות השינוי התכנוני** המוצע בה (שינוי קטן ביחס לסביבתה או שינוי משמעותי).
  3. **לא ניתן לדרוש מסמכים נוספים** מעבר למפורט בנוהל זה כתנאי לעמידה בתנאי סף<sup>3</sup>
  4. אין בנוהל זה כדי למנוע ממגיש התכנית להגיש מסמכים נוספים מעבר לקבוע בנוהל זה, ככל שהינו סבור שיש בהם כדי לסייע בקידום התכנית בשלב הבדיקה התכנונית המוקדמת.
  5. משך שלב בדיקת תנאי סף לא יעלה על 21 יום מיום שנמסרה התכנית לוועדה (ימים קלנדריים).

<sup>1</sup> בתכניות בסמכות מחוזית- במערכת מעקב ובקרה. בתכניות בסמכות מקומית- במערכות המחשוב בוועדות המקומיות.  
<sup>2</sup> נוהל מבנה אחיד לתכניות. המהדורה העדכנית של נוהל מבא"ת מצויה באתר מינהל התכנון <מדיניות ונהלים> נוהל מבא"ת.  
<sup>3</sup> בהתאם לסעיף 1א83 מוסד תכנון או יושב ראש מוסד התכנון לא יהיו רשאים להוסיף תנאי סף נוספים.

6. עם עמידתה של התכנית בתנאי סף תשלח הודעה למגיש התכנית על מועד הדיון בתכנית בוועדה, והוא יהיה בתוך 60 או 90 יום, בהתאם להוראות החוק<sup>4</sup>.
7. במידה והתכנית לא עמדה בתנאי סף – התכנית לא תיסגר במערכת למשך 4 חודשים. בתקופה זו ימלא מגיש התכנית את הדרישות החסרות (כתלות בהיקף התכנית וסוג הדרישות). תכנית שלא הושלמו בה הדרישות ממתן ההודעה הראשונה על אי עמידה ועד תום ארבעה חודשים, תיסגר.

**ד. אופן הליך הטיפול בתכנית בשלב תנאי סף: (לפירוט ראה נספח 2)**

1. **מסירת התכנית ללשכת התכנון/יחידת ההנדסה המקומית**
- מסירה מקוונת - גרסת נתוני התכנית במערכת תהווה את המקור הסטטוטורי של התכנית.
  - מסירת העתק ע"ג נייר - בנוסף יועבר עותק אחד נאמן למקור של התכנית ע"ג נייר.
  - חתימות ותצהירים - חתימות של הגורמים הרלבנטיים בהתאם לנוהל מבא"ת<sup>5</sup>.
2. **קליטת התכנית במערכות המחשוב – תתבצע במועד מסירת התכנית ותכלול:**
- בחינת התאמת העתק הנייר של התכנית לתכנית המקוונת (כמפורט בנספח 3).
  - קליטת התכנית המקוונת במערכת מעקב ובקרה.
  - קבלת עותק הנייר של התכנית.
3. **בדיקת התכנית ביחס לתנאי הסף:**  
מסמכי התכנית ייבחנו ביחס ל 3 קבוצות תנאים כדלקמן (פירוט התנאים בנספח 1):

#	תנאי הסף	פירוט
1	קיומם של מסמכים המחוייבים בהתאם להוראות החוק (ראה נספח 1, ס' 1)	<p>1. בתכנית בסמכות מחוזית – מסירת העתק התכנית לוועדה המקומית.</p> <p>2. הוכחת זיקתו של מגיש התכנית לקרקע.</p> <p>3. טבלאות הקצאה ו/או איזון חתומות<sup>6</sup>.</p>
2	מסמכים טכניים בהתאמה למבא"ת (ראה נספח 1, ס' 2)	בהתאם לנוהל מבא"ת העדכני.



<sup>4</sup> בהתאם לסעיף 85(ב) (1) לחוק התכנון והבניה – מוסד התכנון ידון בתכנית להפקדה בתוך 60 ימים מיום הגשתה (הגשה-משמעה עמידתה בתנאי סף). יו"ר מוסד התכנון רשאי להאריך את התקופה בעוד 30 ימים.

<sup>5</sup> לעניין זה, הגורמים הרלבנטיים הם מגיש התכנית, עורך התכנית, היועצים שסייעו בעריכתה והמודד.

<sup>6</sup> רלוונטי רק לתכנית הכוללת מתחם לאיחוד וחלוקה בתחומה.

<p>בהתאם לשטח התכנית ומהות השינוי התכנוני המוצע יש לסווג את התכנית ולצרף מסמכים רלוונטיים (לפי שיקול דעת מגיש התכנית בעת המסירה ולבדיקת לשכת התכנון/יחידת ההנדסה בעת בדיקת תנאי הסף) כמפורט:</p>			<p><b>3</b> קיומם של 'מסמכי תכנון נוספים' (המפורטים בנספח 1, ס' 3)</p>
גדול	קטן/ת' נקודתית <sup>8</sup>	שטח התכנית השינוי התכנוני המוצע <sup>7</sup>	
רק 'מסמכי תכנון נוספים' הרלוונטיים לתכנית	אין צורך ב'מסמכי תכנון נוספים' למעט מסמכים הנדרשים לרכיב/נושא מסוים בתכנית כגון: מבנה לשימור, תחנת תדלוק	קטן ואינו משמעותי	
כל 'מסמכי תכנון נוספים' למעט מסמכים המתייחסים לרכיב/נושא מסוים שאינו מצוי/נכלל בתכנית כגון: מבנה לשימור, תחנת תדלוק וכו'	רק 'מסמכי תכנון נוספים' הרלוונטיים לשינויים המשמעותיים המוצעים בתכנית	שינוי משמעותי בתחום התכנית המשליך גם על סביבתה	

בדיקות 1-3 לעיל יבוצעו תוך 21 ימים קלנדריים, ממועד מסירת התכנית ללשכת התכנון המחוזית/יחידת ההנדסה.

#### ה. מעקב ובקרה

הטיפול בתכנית בשלב תנאי הסף, יתועד במערכות המחשוב.

#### ו. תוקף ההנחיה

החל מה- 01.09.14.

#### ז. נספחים

- נספח מס' 1: טופס הגשה לבדיקת תנאי סף לתכנית.
- נספח מס' 2: הליך קליטה ובדיקת תנאי סף - פירוט ההליך.
- נספח מס' 3: בדיקות קליטה - בחינת התאמת גרסת התכנית במערכת המקוונת לגרסת הנייר.
- נספח מס' 4: הנחיה למילוי טבלה 2.3 בהוראות התכנית והתאמה לטבלה 5.
- נספח מס' 5: בדיקה ראשונית של השלכות תחבורתיות.
- נספח מס' 6: הנחיה להכנת "סקר עצים" ותכניות הפטורות מהכנת סקר עצים.
- נספח מס' 7: הנחיות לעריכת סקר סיכוני רעידות אדמה ראשוני.

<sup>7</sup> השינוי המוצע יבחן בעיקר ביחס להיקף השינוי המוצע ביעוד הקרקע ו/או בהיקפי בניה ביחס לקיים/מאושר בסביבה. דוגמאות לשינוי משמעותי (שלעיתים משולב גם עם שטח גדול של תכנית) – תוספת של מעל 400 יח"ד, תכנית פינוי ובינוי, תכנית המציעה שינוי ייעוד קרקע חקלאית לאזור מגורים/תעסוקה, תכנית לשכונה חדשה או חלק משמעותי ממנה, תכנית לאזור תעסוקה חדש או חלק משמעותי ממנו וכו'.

<sup>8</sup> שטח התכנית: תכנית קטנה/נקודתית – לדוגמה תכנית החלה על מגרש בודד/מספר מגרשים מצומצם בשטח של עד 5 דונם.